

# Les conséquences du COVID-19 pour Israël et les Territoires palestiniens

## Une accélération de l'Histoire ?



**Antoine MICHON**

Jun 2020

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.

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

ISBN : 979-10-373-0196-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

Couverture : © abu adel/Shutterstock.com

Légende : Qalqilya, Territoires palestiniens, 9 avril 2020. Coronavirus en Cisjordanie.

#### **Comment citer cette publication :**

Antoine Michon, « Les conséquences du COVID-19 pour Israël et les Territoires palestiniens. Une accélération de l'Histoire ? », *Notes de l'Ifri*, Ifri, juin 2020.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Auteur

**Antoine Michon** est président et co-fondateur de Sine Qua Non, un *think tank* qui cherche à promouvoir une politique étrangère européenne plus cohérente et unifiée en analysant les effets des politiques publiques au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

Pendant ses études à Sciences Po, il a résidé dans un camp de réfugiés en Cisjordanie puis travaillé au Comité Politique et de Sécurité de l'Union européenne avant d'être assistant de recherche au programme Turquie/Moyen-Orient de l'Ifri.

Spécialisé sur le Levant et la Turquie, il s'intéresse particulièrement à la politique européenne en Israël et dans les Territoires palestiniens, ainsi qu'au rôle des forces de sécurité dans la gouvernance de l'Autorité palestinienne.

# Résumé

Bien qu'une deuxième vague de contaminations touche Israël depuis le début du mois de juin, la gestion centralisée et efficace de la pandémie de COVID-19 y a été largement saluée, tout comme dans les Territoires palestiniens où une catastrophe sanitaire a été évitée. La pandémie a en tout cas fourni l'opportunité à Benyamin Netanyahou de former un gouvernement d'urgence, mettant ainsi fin à un cycle électoral qui paralysait le système politique israélien depuis plus d'un an. Si la priorité absolue des Israéliens demeure le redressement économique du pays suite à la fermeture du pays, le gouvernement pourrait procéder à l'annexion partielle de la Cisjordanie dès le mois de juillet 2020. La mise à exécution de cette menace, dont les modalités sont loin de faire l'unanimité jusqu'au sein du gouvernement de l'État hébreu, pourrait bousculer les équilibres géopolitiques dans la région. À Ramallah, l'Autorité palestinienne a fait le choix de résilier les accords qui encadrent sa coopération quotidienne avec Israël et les États-Unis. Si cette stratégie était maintenue dans les prochains mois, elle s'apparenterait fortement à un chant du cygne pour Mahmoud Abbas, qui compte sur la communauté internationale pour prévenir tout changement de paradigme sur le terrain.

# Abstract

Although a second wave of contamination has been affecting Israel since the beginning of June, its centralized and effective management of the COVID-19 pandemic has been widely praised, as well as in the Palestinian territories, where a health catastrophe has been avoided. In any case, the pandemic has provided Benyamin Netanyahu with the opportunity to form an emergency government, putting an end to an electoral cycle that had paralyzed the Israeli political system for more than a year. While the economic recovery, following the country's closure, remains the top priority for Israeli citizens, the government might proceed with the partial annexation of the West Bank as early as July 2020. While the modalities of its implementation are still under debate, including inside the Israeli leadership, following up on this threat could dramatically upset the geopolitical balance in the region. In Ramallah, the Palestinian Authority has chosen to terminate all the agreements that framed its day-to-day cooperation with Israel and the United States. Should this strategy be extended in the coming months, it would strongly resemble a swan song for Mahmoud Abbas, who relies on the international community to prevent any paradigm shift on the ground.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>L'EXCELLENTE GESTION SANITAIRE FAIT ÉVITER LE PIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>La coopération internationale salvatrice pour les Territoires palestiniens.....</b>	<b>7</b>
<b>Résilience et avance israéliennes.....</b>	<b>9</b>
<b>LES INSTITUTIONS À L'ÉPREUVE DE LA CRISE .....</b>	<b>12</b>
<b>« Drapeau noir » sur la démocratie israélienne .....</b>	<b>13</b>
<b>La révélation Shtayyeh.....</b>	<b>14</b>
<b>UNE CRISE ÉCONOMIQUE PARTAGÉE .....</b>	<b>15</b>
<b>La première priorité des Israéliens .....</b>	<b>15</b>
<b>Un nouveau coup de massue sur l'économie palestinienne.....</b>	<b>16</b>
<b>L'ANNEXION, UN CHANGEMENT DE PARADIGME ? .....</b>	<b>18</b>
<b>L'aboutissement d'un processus au long cours .....</b>	<b>18</b>
<b>Des stratégies encore floues .....</b>	<b>19</b>
<b>LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DIVISÉE.....</b>	<b>21</b>
<b>Les relations de bon voisinage en péril.....</b>	<b>21</b>
<b>Le risque de l'isolement israélien .....</b>	<b>22</b>

# Introduction

Alors qu'Israël, la Cisjordanie et la bande de Gaza semblent avoir évité une crise sanitaire majeure, les effets politiques de l'épidémie de coronavirus devraient en revanche s'y faire sentir dans la durée. Englué dans un processus électoral qui ne trouvait pas d'issue depuis plus d'un an, Benyamin Netanyahou a su profiter de l'urgence sanitaire pour convaincre son rival Benny Gantz d'abandonner son camp et de former un gouvernement dit d'union nationale, dont l'une des premières priorités est l'annexion d'une partie du territoire de la Cisjordanie. Tandis que le procès du Premier ministre dans trois affaires de fraude et de corruption s'est ouvert dans un climat politique délétère, le président de l'Autorité palestinienne (AP) a abattu l'une de ses dernières cartes en annonçant la fin de tous les accords qui liaient Ramallah aux autorités israéliennes et américaines, faisant craindre une escalade de violence. Malgré une réponse sanitaire efficace à la pandémie de COVID-19, ces décisions renforcent la polarisation des sociétés des deux côtés de la Ligne verte.

# **L'excellente gestion sanitaire fait éviter le pire**

Tant Israël que les Territoires palestiniens ont été relativement épargnés par la propagation du COVID-19 grâce à une réponse rapide et efficace des autorités à Tel Aviv, Ramallah, Gaza et Jérusalem. Néanmoins, une deuxième vague de contaminations touche Israël depuis le début du mois de juin, et par extension les Territoires palestiniens. En Cisjordanie, des mesures très strictes de confinement ont été mises en place dès la découverte des premiers cas à Bethléem le 5 mars, permettant de limiter le nombre de cas à moins de 500, pour seulement 3 décès à la mi-juin. En plus de la fermeture totale de la ville, les déplacements non essentiels ont été interdits et tous les lieux publics, dont les écoles, les hôtels et les sites religieux, ont été fermés en Cisjordanie et à Gaza. Les infrastructures de contrôle de la population palestinienne mises en place dans le cadre de l'occupation militaire israélienne depuis 1967 ont permis de rendre la Cisjordanie et Gaza complètement hermétiques au reste du monde en quelques heures.

Deux centres d'accueil ont été bâtis à la hâte à la frontière entre Gaza et l'Égypte, et des dizaines d'écoles, hôtels et autres lieux publics ont été réquisitionnés pour accueillir des milliers de personnes, forcées de rester plusieurs semaines en quarantaine à leur entrée sur le territoire. Plus de 150 000 travailleurs palestiniens qui se rendent chaque jour de l'autre côté de la Ligne verte ainsi que dans les colonies de Cisjordanie ont également dû choisir entre rester auprès de leurs familles et rester travailler en Israël. En effet, l'immense majorité des cas de COVID-19 diagnostiqués en Cisjordanie ont été initialement importés d'Israël.

## **La coopération internationale salvatrice pour les Territoires palestiniens**

Ces réponses rapides se sont avérées salvatrices particulièrement à Gaza et dans les camps de réfugiés, où les densités de population importantes, les conditions d'hygiène et les faibles capacités hospitalières faisaient craindre un drame sanitaire. Les treize années de blocus israélien et égyptien ont en effet gravement mis à mal le système de santé à Gaza, empêchant notamment l'importation de médicaments ou encore de matériaux



nécessaires à la reconstruction des hôpitaux détruits lors de la guerre de 2014. Avec seulement 481 unités de soins intensifs<sup>1</sup> et à peine plus de 6 000 lits<sup>2</sup> d'hôpitaux pour 5 millions d'habitants, les Territoires palestiniens n'auraient pas été en mesure de faire face, seuls, à une vaste épidémie. Dès le mois de mars, l'Autorité palestinienne a publié un plan demandant 127 millions de dollars à la communauté internationale et l'Organisation des Nations unies (ONU) a de son côté relayé un appel aux dons à hauteur de 42 millions de dollars, destiné à l'achat de matériel médical mais aussi de quoi assurer le ravitaillement et l'éducation des Palestiniens confinés. Soutenant l'effort pris en charge par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), les gouvernements irlandais, britannique, koweïtien, émirati, français, chinois et allemand, ainsi que la Banque mondiale, ont contribué au financement de ce plan de réponse et parfois fourni directement du matériel. Dans le même temps, les autorités qataries ont versé plus de 150 millions de dollars pour contenir les effets de la pandémie dans la bande de Gaza, tandis que le gouvernement turc validait officiellement la mise en service d'un hôpital construit depuis 2017 mais qui était jusqu'ici otage des divisions politiques entre le Fatah et le Hamas.

En complément de l'assistance internationale, la coordination sanitaire entre Israël et l'Autorité palestinienne a été cruciale pour la gestion de l'épidémie en Cisjordanie. Dans le cadre des accords signés dans les années 1990, plusieurs formats de coopération civile et militaire sont activés chaque jour sur des sujets aussi divers que la fiscalité, l'importation de biens, le tourisme ou encore le contre-terrorisme. Dans le secteur médical, environ 50 000 Palestiniens ont été pris en charge dans des hôpitaux israéliens en 2019<sup>3</sup>, comme prévu par le Protocole de Paris signé en 1994 entre les deux parties. En 2019, environ 80 % des demandes émises par des habitants de Cisjordanie ont été acceptées par le gouvernement israélien, contre un peu plus de 60 % pour les demandes émanant de Gaza<sup>4</sup>. L'Autorité palestinienne a cependant interrompu cette coopération début avril, accusant Israël de gonfler le montant des factures. Le Protocole de Paris prévoit en effet que les coûts de traitement des habitants palestiniens en Israël soient déduits des impôts transférés par Israël à l'Autorité palestinienne, après qu'elle les a collectés en son nom ; l'interruption de ce dispositif laisse des milliers de Palestiniens dans

---

1. Ministère de la Santé de l'État de Palestine, « Health Annual Report 2018 », juillet 2019.

2. Bureau central palestinien des statistiques, « Number of Hospitals, Hospital's Beds and Beds Per 1 000 Inhabitant in Palestine by Region, 2018 », disponible sur : [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).

3. A. Ragson, « PA Stops Referring Palestinian Patients to Israeli Hospitals », *The Times of Israel*, 1<sup>er</sup> avril 2019, disponible sur : [www.timesofisrael.com](http://www.timesofisrael.com).

4. UN OCHA, « Humanitarian Needs Overview – Occupied Palestinian Territory 2020 », décembre 2019, disponible sur : [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).

l'impossibilité de poursuivre leur traitement, parfois vital. Parallèlement, le Coordinateur israélien des Activités du gouvernement dans les territoires (COGAT) et ses interlocuteurs palestiniens ont mis en place dès le début de la crise un centre de commandement conjoint, incluant des officiels de plusieurs administrations dont les deux ministères de la Santé<sup>5</sup>. Le gouvernement israélien a également transféré une partie des matériaux de protection reçus de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) aux Territoires palestiniens, ainsi que des milliers de tests. Plusieurs équipes médicales israéliennes ont formé leurs homologues palestiniens à la gestion logistique des hôpitaux en temps de crise sanitaire à Gaza et à Jérusalem-Est.

Cette coopération, saluée par le Coordinateur spécial de l'ONU Nicolay Mladenov, a néanmoins été ternie par les exactions de soldats et de colons qui ont profité du confinement de la population de Cisjordanie pour intensifier les destructions d'infrastructures palestiniennes<sup>6</sup>. Par ailleurs, malgré des discussions avancées entre les autorités du Hamas et le gouvernement israélien, et la livraison de matériel médical au début de la pandémie, aucun accord autour d'un échange de prisonniers contre un assouplissement du blocus n'a pu être trouvé.

## Résilience et avance israéliennes

En Israël, les mesures drastiques mises en place dès le début du mois de mars n'ont pas permis de contenir complètement la propagation du virus. Malgré une gestion citée en modèle, l'État hébreu fait face mi-juin à une deuxième vague de contaminations, déclenchée après la réouverture des écoles, qui le contraint à revoir son calendrier de déconfinement. Un peu plus de 19 000 cas, pour environ 300 décès<sup>7</sup> ont été recensés à cette date. Ces chiffres s'expliquent notamment par une hypercontamination de certaines minorités ultra-orthodoxes, particulièrement à Jérusalem où 75 % des cas étaient issus de ces communautés à la mi-avril<sup>8</sup>. Des *Haredim* (« craignant Dieu ») qui représentent environ 10 % de la population israélienne, ont par endroits refusé de se conformer aux mesures de confinement quasi total en vigueur et continué de tenir des cérémonies

---

5. M. Herzog et G. al-Omari, « Coronavirus on the Israeli-Palestinian Scene (Part 1): The West Bank and East Jerusalem », The Washington Institute for Near East Policy, avril 2020, [www.washingtoninstitute.org](http://www.washingtoninstitute.org).

6. Oxfam, « Violence and Impunity in the West Bank During the Covid-19 Pandemic », *Briefing Note*, mai 2020, disponible sur : [oxfamilibrary.openrepository.com](http://oxfamilibrary.openrepository.com).

7. 70 % des cas de contaminations seraient par ailleurs dus à une importation du virus en provenance des États-Unis.

8. N. Hasson et A. Rabinowitz, « About 75 Percent of Jerusalem Coronavirus Cases Are Haredi », *Haaretz*, 8 avril 2020, disponible sur : [www.haaretz.com](http://www.haaretz.com).

religieuses secrètes. Dans ce pays où sont situés plusieurs lieux saints des trois principales religions monothéistes, la gestion des fêtes de Pessah, Pâques et l'Aïd el-Fitr en quelques semaines était une source particulière d'inquiétude pour le gouvernement, qui a dû fermer les sites religieux, dont certains pour la première fois depuis des siècles.

En plus de la fermeture des frontières et des lieux publics, et des mesures de distanciation sociale (dont une interdiction de sortir à plus de 100 mètres de chez soi hors nécessité absolue), le gouvernement israélien a rapidement mis en place un système de traçage des personnes contaminées et de celles placées en quarantaine grâce au suivi de leurs téléphones portables. Cette tâche confiée au service de renseignement intérieur, le Shin Bet, illustre la militarisation et la centralisation de la réponse sanitaire israélienne, qui est saluée par une large majorité des citoyens israéliens.

On retrouve également les liens forts entre les mondes civil et militaire dans le processus d'élaboration d'un vaccin contre le COVID-19, où le gouvernement a engagé 60 millions de dollars d'argent public. Parmi les principales avancées universitaires, une chercheuse de l'université Bar-Ilan a annoncé au début du mois de juin qu'elle était proche de développer un vaccin pouvant s'adapter à des potentielles mutations du virus. Au mois de mai déjà, l'Institut israélien de recherche biologique avait révélé par la voix du ministre de la Défense, Naftali Bennett, être proche de lancer le développement d'un vaccin. Ce positionnement est le fruit de décennies d'investissements dans le domaine de la recherche. Après avoir concentré la recherche technologique au sein des institutions militaires, le gouvernement israélien a mis en place de nombreux dispositifs pour favoriser le développement de la recherche universitaire depuis le début des années 1990. S'inspirant du modèle développé dans la *Silicon Valley*, l'État hébreu a encouragé depuis trente ans la collaboration entre universitaires et industriels, en valorisant notamment le chercheur dans le processus de commercialisation de sa découverte. Des centaines de millions de dollars ont été investies depuis le début des années 2000 pour créer des centres d'excellence technologiques<sup>9</sup> dans des domaines d'avenir pour permettre à la *start-up nation* de se positionner comme leader dans le domaine de la recherche technologique et médicale. On dénombre ainsi au moins 1 500 entreprises actives dans le domaine des sciences de la vie avec 300 entreprises pharmaceutiques (dont le leader mondial du marché des génériques – Teva) et 450 dans le secteur de la santé numérique, où Israël veut devenir une référence mondiale. Grâce à des conditions de recherche extrêmement favorables couplées à une expertise développée depuis des

---

9. E. Cukierman et D. Rouach (dir.), « Chapitre 10. Les sciences de la vie », *Israël Valley. Le bouclier technologique de l'innovation*, Caen, EMS Éditions, 2018, p. 137-144.

décennies et à un modèle économique idoine, de nombreuses entreprises européennes et américaines sont à présent implantées en Israël, à l'image du laboratoire pharmaceutique américain Gilead depuis 2017, ou encore du français Sanofi-Aventis depuis 2010, ces initiatives privées étant soutenues par leurs gouvernements respectifs. On mentionnera ainsi la participation israélienne au programme européen de coopération de recherche Horizon 2020, qui finance 1 696 projets israéliens, pour un total d'un milliard d'euros<sup>10</sup>, ou encore la fondation binationale américano-israélienne pour la science (BSF), créée en 1972. Ces investissements massifs permettent aujourd'hui à Israël d'être bien placé dans la course pour la découverte à la fois d'un remède et d'un vaccin contre le COVID-19.

---

10. Statistiques de l'Autorité israélienne pour l'Innovation au 30 avril 2020, disponibles sur : [www.innovationisrael.org.il](http://www.innovationisrael.org.il).

# Les institutions à l'épreuve de la crise

La gestion de la pandémie de coronavirus a été une véritable épreuve pour les institutions israéliennes. Au moment du déclenchement de l'épidémie, le pays faisait face à la plus grave crise politique de son histoire et sortait de trois élections législatives en un an. Aucune n'avait jusqu'ici permis la constitution d'une majorité parlementaire. Benyamin Netanyahu, qui entame son cinquième mandat<sup>11</sup> à la tête du pays, et son rival Benny Gantz avaient échoué chacun à leur tour à former un gouvernement, et aucun changement majeur ne s'annonçait en cas de quatrième élection. Or, la pandémie a offert à l'ancien chef d'état-major l'opportunité d'abandonner son parti Bleu Blanc et son opposition à Netanyahu<sup>12</sup> pour former un gouvernement dit « d'union nationale », où siègent pas moins de 36 ministres et 16 vice-ministres, composé d'une partie des députés Bleu Blanc et du « bloc de droite<sup>13</sup> ».

Chargé de la gestion des affaires courantes depuis l'effondrement de la précédente majorité en novembre 2018, Benyamin Netanyahu a pris en charge la réponse à la crise sanitaire en public et en coulisses, en s'appuyant notamment sur les agences de renseignement et l'armée. Appliquant des procédures d'urgence qui permettaient de contourner la Knesset – dont la fermeture a provoqué un tollé politique –, le Premier ministre a mis sur pied un comité d'experts chargé d'appuyer le Conseil national de sécurité israélien, désormais à la manœuvre pour prendre les décisions.

Très vite, le ministre de la Santé Yaakov Litzman, un ultra-orthodoxe sans formation scientifique, présent au gouvernement pour représenter son parti allié au Likoud, a été discrédité et écarté de tout processus décisionnel. Alors qu'il était publiquement en charge de la présentation des mesures sanitaires, il a été contraint de démissionner suite à des décisions et des propos jugés irresponsables, avant d'être nommé en charge du

---

11. Benyamin Netanyahu a été Premier ministre de 1996 à 1999 puis sans interruption depuis 2009.

12. Leurs différends étaient avant tout personnels, puisque les deux sont sur une ligne politique très proche qui témoigne de la droitisation de l'échiquier politique israélien.

13. Ce dernier est composé du Likoud et de multiples partis de droite et d'extrême droite, dont certains partis religieux comme celui de Yaakov Litzman.

Logement dans le nouveau gouvernement d'union nationale. Cet épisode, comme la chute de la précédente coalition suite à la démission d'Avigdor Lieberman en novembre 2018, alors ministre de la Défense, est emblématique de la situation dans laquelle se trouve le système politique israélien, où des petits partis deviennent des acteurs clés dont il est impossible de se passer pour bâtir une coalition, exigeant souvent des postes à responsabilités indépendamment de leurs compétences réelles. La crise sanitaire a révélé ces faiblesses institutionnelles qui sont la plupart du temps compensées par les administrations des ministères, qui contournent parfois leur ministre pour traiter directement avec le cabinet du Premier ministre.

## « Drapeau noir » sur la démocratie israélienne

Pour la première fois de l'histoire israélienne, l'accord de gouvernement Netanyahu-Gantz a cependant dû être validé par la Cour suprême israélienne, saisie par plusieurs associations et partis de gauche. Dans ce pays sans Constitution formelle, la Cour suprême est régulièrement accusée de s'immiscer dans le jeu politique et dans les affaires extérieures du pays. Elle avait jusqu'ici refusé de statuer sur la légitimité de Benjamin Netanyahu à former un gouvernement alors qu'il est mis en examen, comptant sur les urnes pour trancher cette question. Le Premier ministre est en effet accusé de fraude, abus de confiance et corruption dans trois affaires, deux d'entre elles ayant trait à des faveurs supposément accordées à des responsables de médias en vue d'obtenir une couverture favorable. Au cours d'une audience de deux jours, retransmise en direct à la télévision, la Cour suprême a *in fine* non seulement autorisé le Premier ministre à entamer un nouveau mandat, mais elle a également validé les modifications des lois fondamentales (qui ont valeur constitutionnelle) proposées par l'accord de gouvernement. Elles permettent la nomination d'un gouvernement aussi large et la création d'un poste de vice-Premier ministre, attribué dans un premier temps à Benny Gantz, également ministre de la Défense. Ce poste, qui dispose des mêmes privilèges que celui de Premier ministre, pourrait avoir été créé pour protéger Benjamin Netanyahu de ses difficultés judiciaires quand il abandonnera le *leadership* à son ancien chef d'état-major dans dix-huit mois.

Le rôle essentiel de la Cour suprême avait déjà été mis en lumière en avril, lorsqu'elle s'était opposée à l'utilisation des données de localisation des téléphones portables pour le traçage des personnes mises en quarantaine. Si elle avait refusé l'accord de gouvernement, l'institution aurait vraisemblablement entraîné le pays vers une quatrième consultation

électorale en un an. Les décisions de Benyamin Netanyahou et ses propos décrédibilisant le système judiciaire à l'ouverture de son procès ont finalement accentué la polarisation du paysage politique israélien, déjà fragmenté par trois campagnes électorales. Plusieurs manifestations accusant le Premier ministre de jeter « un drapeau noir » sur la démocratie israélienne se sont déroulées à Tel Aviv et à Jérusalem pour demander sa démission, bien qu'il apparaisse renforcé politiquement par sa gestion politique et sanitaire de l'épidémie.

## La révélation Shtayyeh

L'Autorité palestinienne est allée plus loin dans le contournement de la légalité pour répondre à la crise, en déclenchant l'état d'urgence, l'absence de Parlement – dissout officiellement depuis janvier 2019 – aidant. Dès le début de l'épidémie, le président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas a nommé le Premier ministre Mohammed Shtayyeh, en poste depuis avril 2019, à la tête d'un comité chargé de coordonner la réponse à la crise. Depuis, ce dernier est devenu le visage de la réponse sanitaire palestinienne, au point même de relancer les rumeurs autour de la mort de Mahmoud Abbas, âgé de 84 ans, dont la santé est notoirement fragile, et qui n'a pas été vu en public pendant l'intégralité du mois de mars.

De la coordination avec Israël à l'instauration de points de presse transparents réguliers, la gestion de l'épidémie par Mohammed Shtayyeh est désormais plébiscitée par la population, si bien que de nombreux analystes n'hésitent pas à voir chez cet économiste de 62 ans un successeur potentiel à Abu Mazen<sup>14</sup>, quitte à réveiller des tensions à l'intérieur du Fatah. Le président de l'AP a cependant repris depuis du service médiatique, menant avec son Premier ministre la réponse publique palestinienne aux projets d'annexion de la Cisjordanie.

---

14. Surnom de Mahmoud Abbas.

# Une crise économique partagée

L'une des premières priorités de ce nouveau gouvernement israélien pléthorique est effectivement l'annexion d'une partie de la Cisjordanie, principal argument de campagne du Likoud et de ses alliés de droite et d'extrême droite depuis un an. Alors que celle-ci pourrait se produire dès juillet, le nouveau gouvernement doit faire face dans un premier temps à une crise économique d'une ampleur jusqu'ici inégalée en Israël.

## La première priorité des Israéliens

La gestion de la crise économique consécutive à l'épidémie du COVID-19 est considérée comme devant être la priorité absolue du gouvernement pour 69 % des Israéliens, loin devant la gestion de l'épidémie (15 %) et l'annexion partielle de la Cisjordanie (5 %)<sup>15</sup>. La *start-up nation* a en effet subi de plein fouet la fermeture de l'économie, avec un recul de 7,1 % de la croissance au premier trimestre 2020, sa plus forte récession depuis vingt ans. Alors que le pays dépend largement de ses exportations et de sa consommation intérieure, le taux de chômage a atteint un nouveau record à la mi-avril, touchant 27,5 % de la population active à la mi-avril, alors qu'il oscille habituellement entre 3 et 4 %.

Le gouvernement estime qu'il faudra des années pour revenir au niveau d'emploi précédant la crise. Dans cette économie très libérale, peu de mécanismes de sauvegarde de l'emploi étaient prévus pour pallier le choc. Des allocations de chômage massives ont donc été versées à tous ceux ayant perdu leur emploi en raison de la pandémie, une mesure qui a été renouvelée début juin, alors que la deuxième vague de contaminations compromet et ralentit la réouverture de l'économie.

À l'instar de nombreux pays dans le monde, Israël se retrouve ainsi tiraillé entre le besoin de rouvrir son économie et l'obligation de contenir la propagation du virus. Soucieux de relancer au plus vite l'activité, le gouvernement a décidé la suspension de certaines taxes sur des produits non essentiels (téléphonie, prêt-à-porter) pour inciter les Israéliens à

---

15. Sondage de la compagnie Midgam pour la 12<sup>e</sup> chaîne de télévision israélienne, 8 juin 2020, disponible sur : [knessetjeremy.com](https://www.knessetjeremy.com).



consommer de nouveau. Il avait également annoncé le versement de plus d'1,5 milliard d'euros en direction des entreprises qui conserveraient leurs employés pendant la pandémie, la garantie de prêts pour les entreprises par l'État ainsi que le report de nombreuses taxes locales et nationales. En attendant le redémarrage du tourisme, qui représente environ 2 % du produit intérieur brut (PIB) israélien<sup>16</sup>, le pays mise donc sur la consommation nationale et la reprise du commerce international, tandis que le gouvernement prévoit que le déficit public devrait s'établir à 11,5 % du PIB pour l'année 2020<sup>17</sup>.

## Un nouveau coup de massue sur l'économie palestinienne

De l'autre côté de la Ligne verte, les conséquences économiques de la pandémie sont également dramatiques, alors que l'activité palestinienne dépend largement de la croissance israélienne. Une étude du Bureau central palestinien des statistiques<sup>18</sup> a évalué la chute de la production industrielle entre mars et avril à 26,61 %, et le chômage a légèrement augmenté pour atteindre 14,2 % en Cisjordanie et 45,5 % dans la bande de Gaza<sup>19</sup>. Le PIB devrait lui chuter d'au moins 11 % en 2020 d'après la Banque mondiale<sup>20</sup> et le déficit public de l'AP s'établir à au moins 3,1 milliards de dollars<sup>21</sup>. Malgré un léger rebond de l'industrie textile à Gaza, reconvertie dans la production de matériel de protection, les Territoires palestiniens ont souffert de l'absence totale de tourisme et de la fermeture des frontières israéliennes. Ce sont en effet plus de 150 000 habitants de Cisjordanie qui se rendent quotidiennement en Israël ou dans les colonies pour travailler, assurant 2,5 milliards de dollars de revenus annuels (13 % des revenus totaux<sup>22</sup>) à la population de Cisjordanie.

Les finances considérablement affaiblies de l'Autorité palestinienne, tant par la crise fiscale de 2019 qui l'avait opposée à Israël que par le retrait

---

16. Organisation de coordination et de développement économiques (OCDE), PIB du tourisme (indicateur), 2020, doi: 10.1787/cd9cdf62-fr (consulté le 19 juin 2020).

17. Z. Klein, « Israel's Budget Deficit Grows to 6% », *Israel Hayom*, 6 juin 2020, disponible sur : [www.israelhayom.com](http://www.israelhayom.com).

18. Bureau central palestinien des statistiques, « Industrial Production Index, April 2020 », juin 2020, disponible sur : [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).

19. Bureau central palestinien des statistiques, « Labour Force Survey (January-March, 2020) Round (Q1/2020) », mai 2020, disponible sur : [www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps).

20. Banque mondiale, « Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee - June 2020 », juin 2020, disponible sur : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

21. N. Shusterman, « The Economic Challenge in the Palestinian Authority following COVID-19 », The Institute for National Security Studies, *INSS Insight No. 1320*, mai 2020, disponible sur : [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il).

22. M. Najib et D. M. Halbfinger, « Palestinians Fear a Coming Coronavirus Storm », *The New York Times*, 9 avril 2020, disponible sur : [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

de l'aide américaine, mais aussi par des années d'occupation militaire et de corruption généralisée, n'ont pas été en mesure d'absorber le choc<sup>23</sup>. Les mesures économiques pour pallier la chute d'activité ont dès lors été extrêmement limitées, au-delà du lancement d'un programme de 300 millions de dollars à destination des petites et moyennes entreprises palestiniennes par l'Autorité monétaire de Palestine et de celui d'un fonds de solidarité par l'AP, abondé par des industriels locaux et des membres de la diaspora. La société civile s'est donc retrouvée au cœur de la réponse économique et sanitaire pour compenser la faillite de l'Autorité palestinienne<sup>24</sup>.

Le conflit ouvert entre Ramallah et Tel Aviv au sujet du transfert des revenus collectés puis transférés à l'AP, dont Israël veut notamment déduire la part que l'AP reverse aux familles des prisonniers sécuritaires palestiniens détenus en Israël, a logiquement connu une nouvelle escalade majeure au mois de mai. Suite à l'annonce par Mahmoud Abbas du retrait de l'AP des accords qui la lient à Israël, et donc du Protocole de Paris qui encadre ces transferts, le gouvernement palestinien a annoncé avoir refusé le versement de 200 millions de dollars au mois de mai. Si elle devait se prolonger dans les mois à venir, cette décision aggraverait considérablement la situation des finances palestiniennes. Bien que ces versements représentent 60 % des revenus de l'AP, le *leadership* palestinien paraît résolu à maintenir cette position pour décourager le gouvernement israélien de procéder à l'annexion partielle de la Cisjordanie.

---

23. J. Khoury et N. Landau, « Israel to Transfer Tax Funds to PA After Deducting Sum Slated for Security Prisoners », *Haaretz*, 4 octobre 2019, disponible sur : [www.haaretz.com](http://www.haaretz.com).

24. Z. Hassan et N. J. Brown, « Could the Pandemic Jump-Start National Reconciliation in Palestine? », Carnegie Endowment for International Peace, mai 2020, disponible sur : [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org).

# L'annexion, un changement de paradigme ?

## L'aboutissement d'un processus au long cours

Le débat autour de l'annexion de territoires occupés, cette fois en Cisjordanie (ou « Judée-Samarie » dans le langage biblique), est loin d'être nouveau en Israël, qui n'a pas attendu Donald Trump pour appliquer sa politique de *facts on the ground*<sup>25</sup>. Après leur conquête en 1967, l'État hébreu a en effet étendu sa souveraineté à Jérusalem-Est et au plateau du Golan respectivement en 1980 et 1981. Il en est de même pour la Cisjordanie, où la colonisation n'a cessé de progresser depuis le début des années 2000, après une pause relative au moment des accords d'Oslo dans les années 1990. Aujourd'hui, plus de 427 000 colons israéliens vivent en Cisjordanie occupée<sup>26</sup>, soit 14 % des habitants du territoire. Depuis plusieurs années maintenant, l'État israélien étend progressivement sa souveraineté civile aux principaux blocs de colonies, dans un processus d'annexion rampante. De même, le gouvernement israélien conserve le contrôle sur les infrastructures énergétiques palestiniennes et construit depuis des années des routes et infrastructures réservées à l'usage unique des colons.

Tel Aviv ne disposait jusqu'ici que du soutien implicite de la communauté internationale, qui condamnait régulièrement l'expansion israélienne dans les territoires occupés sans prendre de réelle mesure de rétorsion. L'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche a bouleversé cet équilibre : en reconnaissant la souveraineté israélienne à Jérusalem-Est et sur le plateau du Golan, il a préparé le terrain pour lancer sa « Vision pour la Paix », présentée en janvier 2020 et qu'il qualifie d'« accord du Siècle ». Celle-ci valide *de facto* l'annexion de nombreuses colonies israéliennes en Cisjordanie et d'une large partie de la vallée du Jourdain, réclamée par les colons depuis des décennies, dont certains entretiennent des rapports

---

25. N. M. Stolzenberg, « Facts on the Ground », in E. Penalver et G. Alexander, *Property and Community*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

26. Statistiques de l'ONG *Peace Now*, disponibles sur : [peacenow.org.il](http://peacenow.org.il).

étroits avec Trump lui-même<sup>27</sup>. Immédiatement rejetées par l'Autorité palestinienne et le Hamas, les annonces américaines ont en revanche suscité des réactions plus mesurées à travers le monde, plusieurs États comme l'Arabie Saoudite, l'Égypte et les Émirats arabes unis espérant qu'il servira de point de départ à un règlement définitif de la question israélo-palestinienne. La mise en pratique du plan de Trump est pourtant loin de faire l'unanimité, même en Israël.

## Des stratégies encore floues

Le calendrier choisi pour la publication de ce plan, quelques semaines avant la dernière élection législative israélienne, constitue un signal fort du soutien de Washington à Benyamin Netanyahou. Celui-ci a en effet été poussé par ses alliés du « bloc de droite » à promettre l'annexion de parties de la Cisjordanie (jusqu'à 30 % du territoire) pendant son année de campagne électorale.

Néanmoins, le Premier ministre se heurte à de nombreuses oppositions internes. Les oppositions ne se cristallisent pas tellement autour des violations des droits des Palestiniens qu'elle entraînerait, puisque le « camp de la paix » est actuellement décimé et presque absent de la Knesset. En revanche, certains colons lui reprochent de s'inscrire dans le cadre du plan de Donald Trump, qui prévoit en effet à terme la création d'un État palestinien (que certaines communautés refusent), bien qu'il soit privé de nombreux critères essentiels de souveraineté et d'un territoire continu. Deux groupes s'opposent ainsi au sein de ces communautés : quand certains (souvent issus de grands blocs de colonies) craignent qu'une administration américaine différente à partir de janvier prochain ne revienne sur ces engagements, d'autres reprochent à Netanyahou ses possibles concessions sur le tracé des nouvelles frontières, notamment dans la vallée du Jourdain. En Israël toujours, nombreux sont ceux qui redoutent les répercussions régionales d'une telle décision, ou encore jugent le *statu quo* actuel comme la meilleure manière de préserver les intérêts économiques et sécuritaires israéliens, et refusent ainsi tout changement de paradigme. La coopération quotidienne avec l'AP permet en effet au gouvernement israélien de sous-traiter aux forces de sécurité palestiniennes une partie de leur travail de « contre-terrorisme<sup>28</sup> » et de se

---

27. Le président américain et son gendre Jared Kushner, chargé de la rédaction de l'Accord du Siècle ont par exemple effectué plusieurs dons en faveur de la colonie de Beit El.

28. A. Tartir, « The Palestinian Authority Security Forces: Whose Security? », *Al Shabaka, Policy Brief*, mai 2017, disponible sur : [al-shabaka.org](http://al-shabaka.org).

soustraire à ses obligations envers la population palestinienne<sup>29</sup>, imposées par le statut de puissance occupante.

De nombreux membres de *l'establishment* sécuritaire israélien ont ainsi exprimé leurs craintes de voir une explosion de violence dans les Territoires occupés, et pis encore, de voir l'Autorité palestinienne répudier définitivement les accords qui la lient à Israël. Et c'est bien la stratégie qui semble avoir été choisie par Mahmoud Abbas. En annonçant la fin des engagements palestiniens envers Israël et les États-Unis le 19 mai, à l'issue d'une réunion houleuse incluant plusieurs partis (mais pas le Hamas), le chef du Fatah a suscité un scepticisme général. Habitué de ce genre de sorties, il a régulièrement annoncé la fin de la coordination sécuritaire avec Israël au cours des dernières années, sans jamais tenir cet engagement malgré la pression de l'opinion publique palestinienne. En effet, une telle décision reviendrait à un véritable suicide politique, puisqu'elle signifierait la fin de l'Autorité palestinienne<sup>30</sup>. Cette fois-ci néanmoins, il semblerait que l'AP soit décidée à interrompre réellement la coordination sécuritaire, ou en tout cas à démontrer que sa menace n'est pas en l'air. Elle a toutefois appelé ses forces de sécurité à prévenir toute escalade de violence avec leurs homologues israéliennes, laquelle deviendrait inévitable si l'AP commençait effectivement à défendre la souveraineté de son territoire.

En réalité, l'AP continue de multiplier les messages contradictoires. Après avoir signifié légalement le retrait des accords d'Oslo, pour concrétiser *de facto* le statut de territoire sous occupation et forcer le gouvernement israélien à exercer les responsabilités qui lui incombent, Mohammad Shtayyeh a menacé le 10 juin d'annuler la reconnaissance de l'État d'Israël et de déclarer l'indépendance de l'État de Palestine dans les frontières de 1967. Parmi les implications d'une telle décision, la souveraineté palestinienne s'appliquerait à tous les habitants de Cisjordanie, y compris aux colons et aux habitants de Jérusalem-Est, ce qui est évidemment impossible à accepter pour Israël. Avec ces différentes annonces, le *leadership* palestinien espère sans doute surtout dissuader le gouvernement israélien de mettre ses plans à exécution et cherche autant à réveiller la communauté internationale qu'à retrouver le soutien de sa population.

---

29. V. Azarova, « Israel's Unlawfully Prolonged Occupation: Consequences under an Integrated Legal Framework », European Council on Foreign Relations, juin 2017, disponible sur : [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).

30. H. al-Masri, « Is it Possible to Suspend Security Coordination? », Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), mai 2016, disponible sur : [www.pcpsr.org](http://www.pcpsr.org).

# La communauté internationale divisée

Suscitant l'ire de la communauté internationale, l'annonce de l'annexion partielle de la Cisjordanie pourrait surtout nuire aux relations de l'État hébreu avec son voisinage immédiat.

## Les relations de bon voisinage en péril

Les principales inquiétudes en Israël entourent le partenariat essentiel noué avec la Jordanie depuis l'accord de paix signé dans la foulée des accords d'Oslo en 1994. Sous la pression de sa population, le Royaume hachémite a fait passer plusieurs messages au gouvernement israélien depuis un an pour signifier son désaccord, à l'image du non-renouvellement de certaines dispositions de l'accord de paix en novembre dernier. Le roi avait alors affirmé que les relations entre les deux États étaient au plus bas depuis la signature du traité de paix. Les développements entre Israéliens et Palestiniens sont perçus comme un enjeu domestique par la population jordanienne (dont plus de la moitié est d'origine palestinienne), tandis que le gouvernement jordanien est également en charge de l'administration du Mont du Temple/Esplanade des Mosquées dans la vieille ville de Jérusalem. Les deux États sont également liés par des accords gaziers vitaux pour l'approvisionnement énergétique de la Jordanie, ainsi que par des accords commerciaux qui permettent à Amman d'utiliser le port de Haïfa pour le commerce de ses marchandises en Méditerranée. Si aucun des deux gouvernements ne souhaite remettre en cause la coopération actuelle, le roi Abdallah II pourrait être contraint de mettre ses menaces à exécution, sous peine de susciter la colère de la population<sup>31</sup>.

Seul autre État arabe à avoir signé un accord de paix avec Israël, l'Égypte se retrouve également dans une position délicate. Le gouvernement du maréchal Sissi est ainsi partagé entre son soutien historique aux revendications palestiniennes et sa coopération essentielle avec l'État hébreu. Également associé au projet d'intégration régionale centrée autour des questions énergétiques et de l'exploitation des poches

---

31. E. Prince-Gibson, « Annexation Could Be the Final Blow to the Israel-Jordan Relationship », *Foreign Policy*, 14 mai 2020, disponible sur : [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com).

de gaz naturel découvertes depuis le début des années 2000 en Méditerranée orientale, le gouvernement égyptien a développé une réelle coopération stratégique et sécuritaire avec Israël, qui l'assiste notamment dans sa lutte contre l'État islamique et divers groupes dans le Sinaï. Les Égyptiens jouent aussi un rôle clé à Gaza, où ils exercent un rôle de médiateur entre le Hamas et Israël à chaque escalade de tension ainsi que dans le cadre des négociations menées depuis plusieurs années en vue de la signature d'un cessez-le-feu durable. Le gouvernement égyptien, qui contribue au maintien du blocus en place depuis treize ans autour de la bande de Gaza, redoute toute action unilatérale israélienne qui compromettrait la stabilité relative de la région et ses intérêts sécuritaires. Comme c'est le cas habituellement, le Mossad négocie le soutien du Caire, loin des caméras. Celui-ci n'est pas exclu puisque l'application du plan de Donald Trump permettrait le développement de projets industriels à la frontière entre Gaza et l'Égypte qui rapporteraient gros à l'économie égyptienne<sup>32</sup>. « L'Accord du Siècle » éloignerait également la perspective que les deux millions d'habitants de la bande de Gaza ne passent sous la responsabilité égyptienne en cas d'effondrement de l'Autorité palestinienne, ce qui est l'une des principales craintes du Caire depuis 2007. Alors que les intérêts sécuritaires égyptiens sont menacés par la défaite du maréchal Haftar en Libye, l'objectif premier du Caire dans les semaines et les mois à venir sera certainement de garantir la stabilité de ses frontières orientales. Dans l'attente d'une décision définitive qui arrivera probablement lorsque le gouvernement israélien présentera un plan détaillé, Le Caire s'est joint aux condamnations émises par la Ligue arabe à l'encontre du projet d'annexion lors d'un sommet exceptionnel tenu le 30 avril 2020.

## Le risque de l'isolement israélien

Si les critiques des membres de la Ligue arabe ont donc été publiquement unanimes, pressant les gouvernements israélien et américain de revenir sur leurs plans, des doutes existent en fait sur les intentions réelles de bon nombre de ses membres. Depuis plusieurs années déjà, le gouvernement israélien tend la main à certaines monarchies arabes du Golfe. Leurs rapports restent dominés par la question de la défense des droits des Palestiniens, et aucun gouvernement de la région n'entretient de relations diplomatiques officielles avec Tel Aviv. Mais l'escalade des tensions entre le Conseil de coopération du Golfe et l'Iran depuis la sortie américaine de

---

32. O. Winter, « The Implications of Unilateral Annexation for Israel's Relations with Egypt », The Institute for National Security Studies, *INSS Insight No. 1319*, mai 2020, disponible sur : [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il).

l'accord de règlement nucléaire iranien en mai 2018 a fourni des opportunités aux différents protagonistes pour faire des pas prudents vers une normalisation des relations.

Celle-ci est particulièrement souhaitée par le prince héritier d'Arabie Saoudite, Mohammed Bin Salman (MBS), qui s'est lancé dans une vaste entreprise de modernisation du Royaume. Tant l'Égypte que l'Arabie Saoudite doivent veiller à ne pas froisser Washington, dont le soutien est essentiel au Yémen et dans la confrontation avec l'Iran, considéré par Tel Aviv et Riyad comme leur ennemi existentiel. Ces éléments expliquent leur réaction mesurée suite à la présentation de « l'Accord du Siècle » en janvier dernier, dont l'aboutissement permettrait à MBS de justifier l'établissement de relations avec Israël auprès de sa population puisqu'il permettrait la naissance d'un État palestinien, reconnu par Israël et les États-Unis. L'opinion saoudienne, tout comme le roi Salman, demeure en effet très largement opposée à tout abandon des droits des Palestiniens et à un hypothétique contrôle israélien de l'Esplanade des Mosquées, troisième lieu saint de l'Islam.

Après plusieurs signaux envoyés par les Israéliens ces derniers mois, la décision israélienne pourrait aussi sérieusement mettre en péril les initiatives du gouvernement pour tenter de normaliser les relations avec la Turquie, tandis que Recep Tayyip Erdoğan procède à un redéploiement stratégique en Méditerranée orientale, illustré par son implication en Libye et au large de Chypre.

De son côté, l'Union européenne reste profondément divisée sur la question, et ainsi incapable d'afficher un front commun ou encore d'opposer de véritables menaces de sanctions au gouvernement israélien en cas de passage à l'acte. Plusieurs États membres tentent de faire jouer leurs relations bilatérales avec l'État hébreu pour dissuader Benjamin Netanyahu de passer à l'acte, menaçant en retour de reconnaître l'État de Palestine et d'appliquer des sanctions unilatérales à l'encontre d'Israël. Du côté de Moscou et de Pékin, qui s'opposent publiquement et franchement à toute initiative unilatérale contraire au droit international, il y a fort à parier qu'aucun des deux membres du Conseil de Sécurité ne soit prêt à endommager ses relations avec Israël, notamment économiques.

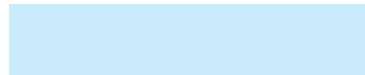
Ainsi, sans qu'elle ne constitue de changement radical sur le terrain pour les Palestiniens annexés, qui ne se verraient pas conférer la citoyenneté israélienne<sup>33</sup>, l'annexion partielle de la Cisjordanie pourrait ébranler les équilibres soigneusement mis en place par Benjamin

---

33. A. Lord, « Netanyahu: The Palestinians Have to Concede, not Israel », *Israel Hayom*, 28 mai 2020, disponible sur : [www.israelhayom.com](http://www.israelhayom.com).



Netanyahou depuis son arrivée au pouvoir, y compris aux États-Unis. Le Premier ministre israélien doit encore définir les limites du territoire qui serait annexé. Trois options tiennent la corde à l'heure actuelle : l'annexion de seulement trois des principaux blocs de colonies (Ariel, Ma'ale Adumim et Gush Etzion), son extension à certaines implantations dans la vallée du Jourdain, ou encore l'annexion de 30 % du territoire de Cisjordanie et de la quasi-totalité de la vallée du Jourdain, comme prévu dans le plan américain. En pleine tempête judiciaire, politique, diplomatique et médiatique, Benyamin Netanyahou a en tout état de cause encore démontré à la faveur de la pandémie sa capacité à tirer profit des situations de crise et sa détermination à conserver le pouvoir à tout prix.



Institut français  
des relations  
internationales

