

# Un regard palestinien sur les accords d'Oslo

Par **Camille Mansour**

**Camille Mansour**, anciennement professeur de relations internationales aux universités de Paris 1 et de Versailles et doyen de la faculté de droit de l'Université de Birzeit, a été conseiller de la délégation palestinienne aux négociations de paix de Madrid et Washington (1991-1993). Il est rédacteur en chef de l'Encyclopédie interactive de la question de Palestine.

L'accord d'Oslo de 1993 consistait en un énoncé des principes devant gouverner la mise en place d'une autonomie transitoire en Cisjordanie et à Gaza, et devait être suivi par des textes d'application. La « militarisation » israélienne de ces textes et l'assassinat de Yitzhak Rabin enrayèrent le processus qui finit par déboucher sur des cycles de violence. Trente ans plus tard, la colonisation israélienne a fortement progressé et l'horizon est bouché.

politique étrangère

La signature de la déclaration de principes le 13 septembre 1993 à Washington, avec tout l'éclat médiatique de l'événement et la présence, impensable jusqu'alors, du chef de la résistance palestinienne à la Maison-Blanche face à face avec les dirigeants israéliens et américains, semblait ouvrir la voie à la fin d'un conflit centenaire au Proche-Orient. Trente ans plus tard, nous sommes loin de la paix. On tentera ici d'analyser l'évolution, pas toujours linéaire, des développements de ces trois décennies et d'identifier les faits saillants ainsi que les principaux facteurs qui expliquent, ou simplement indiquent, le non-aboutissement de ce qu'on a alors appelé le processus de paix.

## La déclaration de principes de 1993

Si la cérémonie de la Maison-Blanche était véritablement historique, le texte signé par les deux parties n'était, lui, pas à la hauteur de l'événement<sup>1</sup>. Il ne s'agissait ni d'un traité de paix ni même d'un accord-cadre

---

1. « Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements », Encyclopédie interactive de la question de Palestine, 13 septembre 1993, disponible sur : [www.palquest.org](http://www.palquest.org). Les entrées résumant les événements évoqués dans cet article et les documents correspondants sont disponibles sur : [www.palquest.org](http://www.palquest.org).

définissant les grandes lignes d'un État palestinien à venir et les paramètres de sa coexistence avec Israël.

Conformément aux règles établies pour la conférence de paix de Madrid de l'automne 1991, son objectif était de préciser les arrangements de mise en place d'une autonomie palestinienne sur une partie des territoires occupés en 1967. Certes, son préambule et, surtout, l'échange de lettres entre Yasser Arafat et Yitzhak Rabin quatre jours auparavant comprenaient quelques principes apparemment importants, mais ces principes peinaient à cacher le déséquilibre entre les deux parties. Dans sa lettre, Yasser Arafat affirmait que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) reconnaissait le droit de l'État d'Israël à exister en paix et en sécurité, déclarait « inopérantes » les clauses de sa charte déniaient ce droit, acceptait la résolution 242 du Conseil de sécurité, s'engageait à résoudre tous les problèmes séparant les deux parties par la négociation et renonçait au « terrorisme ». Dans sa réponse, et « à la lumière des engagements de l'OLP », Rabin se contentait d'affirmer que son gouvernement reconnaissait l'OLP comme représentant du peuple palestinien et était prêt à entamer des négociations avec elle, sans aucune allusion au droit des Palestiniens à établir leur État.

Quant aux dispositions de la déclaration de principes, elles prévoyaient ce qui suit : l'établissement, durant une période transitoire de cinq ans, d'une Autorité palestinienne (AP) autonome jouissant des trois pouvoirs (restreints par ailleurs), après la tenue d'élections politiques générales, libres et directes ; une juridiction de l'AP couvrant le territoire de Cisjordanie et de Gaza, à l'exclusion de Jérusalem-Est, des colonies et des zones militaires israéliennes ; le retrait des forces militaires israéliennes de Gaza et de Jéricho dans un délai de deux mois ; un renvoi à plus tard des questions essentielles (réfugiés, Jérusalem, colonies, frontières...), mais un engagement à les résoudre dans un délai de cinq ans dans le cadre de négociations sur le statut définitif ; l'affirmation que la Cisjordanie et la bande de Gaza constituaient une unité territoriale dont l'intégrité serait préservée durant la période transitoire ; un engagement à ne pas prendre, durant cette période, des mesures unilatérales qui anticiperaient sur l'issue des négociations définitives ; le recours, en cas de litige, à la conciliation et, si les deux parties en étaient d'accord, à l'arbitrage.

Du point de vue d'Israël, la concession majeure était la reconnaissance de l'OLP et l'acceptation que cette dernière contrôlerait l'autorité autonome qui serait établie dans les territoires occupés. Le système d'autonomie n'était pas une concession, il avait déjà été proposé par le Premier ministre israélien Menahem Begin lui-même en décembre 1977, soit

plus de huit mois avant les accords israélo-égyptiens de Camp David. Sa mise en place était devenue d'autant plus nécessaire que l'armée d'occupation trouvait trop coûteuse – depuis l'Intifada qui avait éclaté en décembre 1987 – la gestion de la vie quotidienne des Palestiniens. Par ailleurs, les Israéliens avaient réussi à se rendre maîtres de l'interprétation de la déclaration, puisque l'arbitrage dont il était question n'était pas obligatoire si seulement l'une des deux parties le demandait. C'est ainsi, par exemple, qu'ils pourraient arguer plus tard que leur engagement à ne pas prendre de mesures unilatérales durant la période transitoire n'incluait pas l'arrêt de la colonisation. Bref, rien dans l'accord ne requérait leur renoncement au contrôle global des territoires palestiniens occupés lors de la guerre de 1967.

Pour l'OLP, l'acquis majeur était, d'une part, sa reconnaissance par Israël et les États-Unis et, d'autre part, la possibilité d'établir ses institutions en Cisjordanie et à Gaza, tout en jouissant d'une certaine territorialité « statutaire » (la territorialité qu'elle avait perdue lors de la guerre du Liban de 1982 avait été d'ordre « révolutionnaire »). Cet acquis lui assurait sa propre préservation, à l'époque fortement ébranlée par la position qu'elle avait adoptée à l'égard de l'occupation irakienne du Koweït en 1990. Pour le reste, alors qu'elle voulait, depuis la déclaration d'indépendance d'Alger de novembre 1988, négocier l'établissement d'un État palestinien, elle en était réduite à accepter un statut d'autonomie avec toutes les concessions évoquées précédemment.

Pourtant, en se basant sur son expérience depuis son exclusion formelle de la conférence de Madrid, la direction palestinienne pensait que la dynamique lancée par les conditions festives et historiques de la signature de Washington et les quelques acquis de la déclaration pouvaient permettre de transcender la lettre du texte par son esprit. On pourrait alors remplacer progressivement les ambiguïtés et les non-dits par une succession d'accords d'application, de mesures et d'actions concrètes, menant à l'établissement graduel de l'État sur le terrain.

### **La mise en place « sécuritaire » de l'AP (1994-1995)**

Il est évident que la mise en œuvre de la déclaration de principes sous forme de textes d'application ne constituait pas un simple travail d'exégèse de la part des négociateurs des deux parties. Y rentraient en jeu, aussi et surtout, l'intérêt de chaque partie tel qu'elle le percevait, l'acceptabilité de sa propre opinion publique et le rôle qu'allait jouer la partie tierce – les États-Unis.

Du côté israélien, c'est à l'armée que Yitzhak Rabin recourut pour poursuivre les pourparlers de détail, contrairement au modèle des négociations secrètes d'Oslo où les participants israéliens avaient été d'abord des universitaires, puis des diplomates. Ces pourparlers débutèrent en Égypte le 13 octobre 1993 et aboutirent à l'accord du Caire sur le retrait de Gaza-Jéricho le 4 mai 1994. Les officiers israéliens s'appliquèrent à interpréter la déclaration de principes en « militarisant » ses dispositions. Puisque la nouvelle AP devait s'établir progressivement – d'abord sur Gaza, Jéricho et (plus tard) sur les centres urbains de Cisjordanie –, il s'agissait, pour l'armée d'Israël, de prévoir son déploiement sur les axes routiers reliant ces fragments de territoire, ce qu'elle n'avait pas eu besoin de faire auparavant puisqu'elle pouvait intervenir, directement et en tous lieux, à l'intérieur du tissu palestinien. Cela impliquait l'installation de barrages, de miradors et autres barbelés, ainsi que l'imposition d'un système de permis de circuler entre Gaza et la Cisjordanie, afin de contrôler le déplacement des Palestiniens et leurs échanges commerciaux. Ainsi l'armée allait-elle baliser le paysage de ces nouvelles et innombrables marques militaires tout en entravant le développement économique, alors que l'on pouvait espérer que l'accord historique consacre un retour à la vie civile après plus de 36 ans d'occupation et 6 ans d'Intifada.

La militarisation prit une forme juridique (dans l'accord intérimaire de septembre 1995, connu sous le nom d'Oslo II) quand la partie israélienne put imposer, en échange du transfert progressif de territoires additionnels à l'AP, la division des territoires palestiniens en trois zones. Évolutives dans le temps, elles étaient extrêmement précises à chaque étape : A,

### **La militarisation prend une forme juridique**

sous contrôle palestinien ; B, sous compétence administrative palestinienne et contrôle de sécurité israélien ; C, sous contrôle exclusif israélien, cette dernière zone étant destinée à se réduire au profit des zones A et B. Alors que les zones A et B étaient morcelées, en fragments, il était important, du point de vue israélien, que la zone C comme espace de base reste continue, ce qui allait imposer, à chaque transfert de territoire, de construire des routes de contournement et autres ponts et tunnels pour éviter l'isolement des colonies existantes. Il ne pouvait échapper à personne que la logique inhérente à ce mode de planification et de déploiement – digne de manœuvres militaires – ne pouvait que faciliter la mobilisation des colons et de la droite israélienne en faveur de l'expansion des colonies, supposées constituer une réponse sioniste à la consolidation, très visible, des territoires et des structures de l'AP.

On peut se demander si les choses auraient pu se passer autrement dans le climat exceptionnel qui a suivi la signature de la déclaration de principes. Peut-être l'intérêt bien compris d'Israël exigeait-il que la colonisation soit non seulement gelée, mais aussi délégitimée (en encourageant et en offrant des compensations à ceux qui, parmi les colons, étaient déjà prêts à évacuer leurs résidences des colonies) ; que sa sécurité soit comprise dans son acception politique la plus large (c'est-à-dire que la sécurité de l'Israélien ne pouvait se fonder sur l'insécurité du Palestinien) ; que les dividendes politiques, économiques et psychologiques du processus de paix bénéficient, et le plus tôt possible, tant aux Palestiniens qu'aux Israéliens ; que les Israéliens réalisent que les Palestiniens avaient, dans la perspective d'une paix définitive, déjà payé le prix fort en reconnaissant l'État d'Israël sur 78 % de la Palestine mandataire ; qu'il ne fallait pas pousser son avantage trop loin en comptant sur la suprématie militaire ; qu'il fallait donc clore la négociation sur le statut définitif avant que la conjoncture palestinienne, arabe et internationale (mais aussi israélienne à l'automne 1993), extrêmement favorable, ne se modifie fondamentalement.

Malheureusement, on ne peut s'empêcher de penser, en réaliste, que le déséquilibre du rapport des forces « matérielles » était tellement marqué, et la dynamique de la colonisation tellement ancrée dans l'histoire du sionisme depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qu'une politique autre que celle de la force était pratiquement impossible. À cet égard, les effets du massacre d'Hébron, où 26 Palestiniens furent assassinés par un colon en février 1994 – c'est-à-dire durant les pourparlers du Caire –, ont été significatifs. Immédiatement après le massacre, Rabin avait sérieusement envisagé d'évacuer les 300 ou 400 colons de la ville. Mais sa décision finale de ne pas le faire (influencée par sa crainte de la réaction de la droite et des colons de Cisjordanie-Gaza) signifiait qu'un précédent ne pouvait pas être créé et, surtout, qu'il n'était pas question de dénier à la colonisation son caractère sacralisé.

Du côté palestinien, deux points importants sont à retenir de la négociation qui eut lieu après la signature de la déclaration de principes et qui aboutit, entre autres, à l'accord du Caire de mai 1994 relatif au retrait de Gaza-Jéricho. Le premier concernait le retour de Yasser Arafat, ainsi que l'intégration des milliers de cadres de l'OLP destinés à constituer le noyau de la nouvelle administration palestinienne (conjointement avec les cadres qui résidaient déjà en Cisjordanie et à Gaza). Il s'agissait là d'un intérêt commun israélo-palestinien. Pour les militaires israéliens, les membres de l'Armée de libération de la Palestine, convertis en policiers, assureraient l'ordre dans les espaces dont Israël allait se retirer et en

seraient tenus responsables. Pour une OLP reconnue comme personnalité internationale depuis de longues années, sa prise en charge d'une administration centrale territorialisée en Palestine même (et qui serait, fin 1994, constituée de près de 30 000 personnes) incarnait son aspiration et sa vocation à devenir une structure étatique.

Le deuxième point à retenir côté palestinien touchait à la volonté des négociateurs d'obtenir le maximum en termes de souveraineté dans des domaines non prévus par la déclaration : pour la délivrance de passeports par l'AP, mais surtout pour le contrôle palestinien des points de passage avec l'Égypte et la Jordanie, qui aurait grandement renforcé la territorialité palestinienne à venir. L'accord du Caire de mai 1994 maintient le contrôle israélien sur les frontières avec ces deux pays, tout en admettant une présence palestinienne (d'ordre administratif et, surtout, symbolique) dans les terminaux frontaliers, montrant que les clés de ces territoires ne seraient pas transférées de sitôt aux Palestiniens. Comme dans le cas de la crainte de la marginalisation qui avait résulté en d'importantes concessions palestiniennes dans la déclaration de principes et l'échange de lettres sur la reconnaissance mutuelle, l'urgence manifestée par les négociateurs palestiniens concernant l'entrée de la direction de l'OLP à Gaza-Jéricho permettait aux Israéliens d'être réfractaires sur les autres questions inscrites à l'ordre du jour de la négociation du Caire.

Dans cet engagement israélo-palestinien, mélange de coopération et de confrontation, le gouvernement Rabin ne négociait pas en pensant à l'éducation de ses propres citoyens à la paix, mais strictement en termes de sécurité (sécurité globale assurée par les moyens d'Israël et sécurité courante assurée par la procuration donnée à ce qui était qualifié de « forte force de police » palestinienne). Quant à la direction de l'OLP, elle négociait les signes d'une souveraineté, quitte à ce qu'ils ne fussent que symboliques. Dans ces conditions, il n'était pas étonnant que l'opposition israélienne, dirigée par Benjamin Netanyahou, expliquât à sa base que le résultat de cet engagement constituait une provocation. Nul n'a encore oublié le photomontage représentant Yitzhak Rabin en officier nazi brandi lors des manifestations organisées par l'opposition à l'automne 1995. Dans ce climat exacerbé, un extrémiste israélien devait assassiner le chef du gouvernement le 4 novembre 1995.

### **Vers l'explosion (1996-2005)**

Avec l'assassinat de Yitzhak Rabin, une page se tournait. Netanyahou fut élu Premier ministre en juin 1996. Son programme de gouvernement incluait la consolidation de la colonisation en Cisjordanie, ce qu'il ne

manqua pas de mettre en œuvre durant les trois ans que dura son mandat. Pour donner la mesure de sa réticence à appliquer les accords d'Oslo, on peut souligner que l'AP ne contrôlait, à la fin de son mandat le 6 juillet 1999, que 10 % de la Cisjordanie comme zone A et 19 % comme zone B. Pourtant, la période transitoire aurait dû se terminer officiellement deux semaines plus tôt pour être remplacée par un statut définitif de l'ensemble du territoire de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est.

Très vite après la formation du gouvernement Netanyahou, des explosions de violence plus ou moins soutenues entre l'armée israélienne et des manifestants (et quelquefois des policiers) palestiniens ont eu lieu (septembre 1996, après l'ouverture d'un tunnel dans la vieille ville de Jérusalem, tout le long de l'esplanade des Mosquées ; mars 1997, après le début des travaux de construction de la colonie Har Homa à la limite de Jérusalem-Est). S'en sont suivies des opérations-suicides du mouvement Hamas (juillet et septembre 1997) ainsi que des assassinats « ciblés », ou tentatives d'assassinat, par l'armée israélienne et des bouclages des territoires (septembre 1997, mars et septembre 1998). Une extrême méfiance s'est dès lors installée entre les deux parties, les dirigeants palestiniens soupçonnant les dirigeants israéliens de vouloir les contenir dans leurs bantoustans de façon permanente ; les seconds accusant les premiers de ne pas réprimer le Hamas et le Jihad islamique palestinien.

Dès la prise de fonction du gouvernement Barak à l'été 1999, les négociations israélo-palestiniennes relatives à la période transitoire ont repris, concernant entre autres le transfert additionnel de territoires. En mars 2000, la superficie de la zone A est passée à 18 % de la Cisjordanie et celle de la zone B à 22 %, pour se figer ensuite, laissant 60 % de la Cisjordanie sous contrôle exclusif d'Israël jusqu'à ce jour. Selon l'accord de septembre 1995, le transfert de territoires durant la période transitoire (et dont la superficie totale n'a jamais été déterminée) devait se faire en trois étapes mais seules les deux premières (elles-mêmes divisées en « sous-étapes ») furent mises en œuvre. Comme Israéliens et Palestiniens s'étaient engagés, après l'élection d'Ehoud Barak, à mener avec diligence la négociation sur le statut définitif et à conclure un accord exhaustif et détaillé le 13 septembre 2000, la partie israélienne eut beau jeu de dire à ses interlocuteurs palestiniens, au printemps 2000, qu'il était donc inutile de perdre du temps à négocier la troisième étape du transfert de territoires...

### **Le transfert de territoires devait se faire en trois étapes**

Il serait trop long de revenir ici sur le déroulement des négociations concernant le statut définitif, dont l'étape la plus connue s'est déroulée à Camp David en juillet 2000, se terminant par un échec. Le fossé séparant les positions des deux parties était demeuré trop grand sur : la souveraineté à Jérusalem-Est et dans la vieille ville ; l'extension de la territorialité palestinienne en Cisjordanie ; les colonies ; le passage entre la Cisjordanie et Gaza ; le contrôle des frontières et des passages internationaux ; les réfugiés... Il est vrai que les positions des deux parties se rapprochèrent quelques mois plus tard du fait de la publication des paramètres Clinton, en décembre 2000 (c'est-à-dire vers la fin de son mandat), et des pourparlers de Taba un mois plus tard (à la fin du mandat du Premier ministre israélien Ehoud Barak). Conduire ces pourparlers à la dernière minute les privait de toute chance d'application. Quoi qu'il en soit, il restait – et reste toujours – naïf de penser, s'agissant en particulier du territoire de la Cisjordanie, qu'un accord pouvait soudainement inverser la tendance (ininterrompue depuis la déclaration de principes) de son grignotage colonial et prescrire le démantèlement des colonies existantes. De 1993 à 2000, le nombre de colons en Cisjordanie avait augmenté d'au moins 65 %. Et que dire de l'esplanade des Mosquées ou du droit des Palestiniens au retour...

Pour tenter de surmonter ces difficultés insurmontables et pour réduire les effets du déséquilibre des forces, l'intervention d'une partie tierce, à défaut d'un recours au droit international, était bien entendu indispensable. À cet égard, on ne peut manquer de remarquer que, durant le sommet de Camp David et d'ailleurs tout au long du processus depuis les cérémonies de la Maison-Blanche (et encore jusqu'à aujourd'hui), Washington, au lieu de jouer le rôle de médiateur-conciliateur et de garant de l'application des accords passés sous son égide, s'est contenté d'être la plupart du temps le porte-parole lénifiant des positions israéliennes. À Camp David, les responsables américains disaient à leurs interlocuteurs palestiniens qu'il leur fallait négocier non pas en termes de « droits » mais en termes de « besoins » (un euphémisme pour « rapport de force »). Ajoutons, entre parenthèses, que la partialité de l'administration américaine concernant le processus israélo-palestinien n'était pas (n'est toujours pas) seulement due à l'alliance stratégique israélo-américaine. Elle devait beaucoup au lobby pro-israélien et au Congrès, qui la contraignaient à souvent reculer après des engagements explicites donnés à la partie palestinienne.

Au lendemain du sommet de Camp David, la situation pouvait être décrite comme suit. D'une part, un fort sentiment d'identité nationale s'était forgé, dans le cas de l'OLP (et des organisations affiliées) par une

expérience de survie de type révolutionnaire depuis le début des années 1960 et, dans le cas des Palestiniens des territoires occupés, par une résistance civile quotidienne depuis 1967 ; l'OLP avait une personnalité internationale reconnue comme État par plus de 100 pays à la veille d'Oslo ; et les Palestiniens espéraient que le début de territorialisation instauré par la déclaration de principes conduirait, dans un délai de cinq ans, à une amélioration qualitative de la situation, si ce n'est à une souveraineté complète sur les territoires occupés. Face à cela, on aura, sept ans plus tard, un système de contrôle sécuritaire et économique israélien autour de chaque fragment de zone A ou B ; une expansion de la colonisation en zone C ; des épisodes de mobilisation populaire ou de violence ; et, pour couronner le tout, l'échec du sommet de Camp David imputé par les Israéliens et les Américains à la rigidité de la position palestinienne. Une situation en somme explosive.

La confrontation populaire déclenchée (« Seconde Intifada ») par la visite provocatrice d'Ariel Sharon sur l'esplanade des Mosquées en septembre 2000 se transforma vite en affrontement armé. Selon les sources, on compta durant les 60 mois qui suivirent entre 3 000 et 4 000 Palestiniens tués et entre 22 000 et 45 000 blessés. Près de 1 000 Israéliens furent tués et 6 500 blessés. Environ 2 300 maisons palestiniennes furent démolies, 1 300 000 arbres déracinés, 300 000 dounams (30 000 hectares) rasés par des bulldozers. Durant cette période, tous les territoires autonomes ont été reconquis par l'armée israélienne et évacués progressivement ; les services de sécurité palestiniens ont été pour une large part démantelés (à l'exception de Gaza) ; Yasser Arafat est décédé à Paris en novembre 2004, après avoir été évacué en urgence en raison de symptômes graves dont l'origine a été attribuée à Israël par beaucoup de Palestiniens ; Mahmoud Abbas a été élu deux mois plus tard ; l'armée israélienne a détruit les colonies de la bande de Gaza et s'est retirée de ce territoire à l'été 2005, pour l'assiéger depuis. L'ère d'Oslo a pris fin.

### **L'ère de l'autonomie permanente et de la séparation Cisjordanie-Gaza (2006-2023)**

Dès l'automne 2005, les territoires sous autorité palestinienne allaient très vite connaître une nouvelle configuration et se trouver gouvernés par de nouvelles règles de jeu. En Cisjordanie, afin de s'assurer du désarmement continu de la population palestinienne, l'armée israélienne se permettait dorénavant d'intervenir à tout moment et en tous lieux, sans égard au statut de zones A ou B. Le gouvernement israélien lui-même ne se considérait plus tenu par certaines dispositions des accords intérimaires. Dans

la bande de Gaza, les groupes palestiniens pouvaient maintenant creuser des tunnels vers l'Égypte et s'y fournir en armes, Israël ayant choisi de ne pas demeurer le long de la frontière, dans la perspective qu'un jour ou l'autre l'État égyptien déciderait de contrôler la bande de Gaza directement ou indirectement.

### **La Cisjordanie et Gaza sont séparées aux niveaux sécuritaire, politique et administratif**

En décembre 2005, Mahmoud Abbas convoqua des élections législatives et, ce faisant, admit implicitement que l'autonomie palestinienne était devenue permanente, étant donné que les élections, tenues en 1996, étaient censées n'avoir lieu qu'une seule fois durant la période intérimaire. La victoire électorale du Hamas en janvier 2006, contre un Fatah divisé et trop sûr de lui-même, aboutit à la formation d'un cabinet uniquement constitué de membres du Hamas, alors qu'elle aurait pu déboucher sur une coalition ou une cohabitation « à la française » (avec des portefeuilles réservés au président Abbas) – coalition et cohabitation que les interlocuteurs américains et européens de Mahmoud Abbas entendaient absolument exclure. Quoi qu'il en soit, en juin 2007, la branche armée du Hamas prit le contrôle de Gaza. La Cisjordanie et Gaza étaient dorénavant séparées aux niveaux sécuritaire, politique et administratif, excepté dans certains domaines laissés communs tels que le registre d'état-civil, la délivrance de passeports, le diplôme du baccalauréat...

Pour soutenir l'AP de Ramallah, les États-Unis prirent l'initiative de trois séries de négociations : le cycle d'Annapolis (2007-2008) sous George W. Bush, le cycle George Mitchell (2009-2010) sous le premier mandat de Barak Obama et le cycle John Kerry (2013-2014) sous le second mandat d'Obama. Comme pour les pourparlers de Taba en janvier 2001, le cycle d'Annapolis s'arrêta parce que le mandat d'Ehoud Olmert comme Premier ministre était en jeu (pour des raisons non relatives aux pourparlers). Le cycle Mitchell fut interrompu par la partie palestinienne en raison de l'incroyable recul de Barak Obama sur la question de la colonisation et de promesses israéliennes non tenues sur une suspension partielle de cette dernière. Quant au cycle Kerry, il prit aussi fin, toujours à cause de la colonisation et d'autres reculs israéliens (sur la libération de prisonniers palestiniens). Au-delà des raisons conjoncturelles, ces trois cycles n'avaient pas plus de chances d'aboutir que ceux de Camp David et Taba, non seulement du fait de la poursuite de la colonisation, mais encore parce que les négociateurs n'arrivaient pas à s'accorder dès qu'ils dépassaient les généralités ambiguës et se penchaient sur les formulations de détail.

Entre-temps, quatre guerres (2007-2008, 2012, 2014 et 2021) et des confrontations épisodiques se sont déroulées sur un nouveau front : la bande de Gaza. En Cisjordanie, un acte particulièrement violent de colons (incendie de deux maisons palestiniennes et décès de trois de leurs occupants en juillet 2015) a inauguré une série d'actions violentes palestiniennes (surtout des attaques à l'arme blanche ou par voiture-bélier), qui se sont succédé sporadiquement à partir de l'automne 2015. Depuis le début 2022, les confrontations armées entre des militants et l'armée israélienne se sont multipliées à Jénine et Naplouse, tandis que les colons ont pu impunément se déchaîner dans les villages.

### **Un horizon bouché**

Politiquement, Israël vire de plus en plus à droite et ses dirigeants se sont sentis les mains libres dans leur politique palestinienne, avec les encouragements de Donald Trump et la permissivité de son successeur Joe Biden. La direction de l'OLP, quant à elle, est plongée dans une crise profonde, aggravée par sa passivité effective face aux actions incontrôlées des colons et aux initiatives de l'armée israélienne en Cisjordanie et à Gaza, ainsi que par les incertitudes sur la succession de son président. L'OLP emporte de moins en moins l'adhésion de sa base en Palestine, privée d'élections présidentielles et législatives depuis 2005-2006, et de sa base dans la diaspora, dont le rôle dans le système palestinien a été marginalisé depuis 1993. De plus, le fait que la Cisjordanie et Gaza soient séparées politiquement et du point de vue de la sécurité permet aux interlocuteurs israéliens de l'OLP de mettre en doute sa représentativité, ce qui ne les empêche pas de la condamner dès que la réconciliation avec le Hamas apparaît comme une possibilité crédible.

Avec la marginalisation de leur cause au niveau international et la normalisation politico-stratégique entre Israël et plusieurs pays arabes, l'horizon apparaît bouché pour les Palestiniens. La dynamique de la situation sur le terrain, tant côté israélien que palestinien, n'annonce aucune possibilité de négociations sérieuses. Plus grave, un système de domination et d'apartheid semble se consolider, sans toutefois qu'Israël réussisse à stabiliser la situation. Une imprévisible combinaison de facteurs extérieurs – les retombées de la guerre en Ukraine sur le système international et le Moyen-Orient, le retour du président Trump en 2025, les tensions entre Israël, l'Iran et le Hezbollah, se greffant pour ces dernières sur des tensions intérieures (impliquant les Palestiniens de Cisjordanie, de Gaza et d'Israël comme durant la guerre de 2021) – pourrait profondément modifier les paramètres des relations israélo-palestiniennes. Mais dans quelle direction ?

Il serait facile, mais naïf, d'énumérer les conditions d'une négociation fructueuse : un gel définitif de la colonisation ; la réunification du système politique palestinien ; un énoncé, préalablement approuvé par les deux parties, des termes de référence (coexistence de deux États sur la base des lignes du 4 juin 1967, application du droit international...) ; une conduite de la négociation sous l'égide des Nations unies et non d'un seul État... Mais nous en sommes très loin. Durant les différents cycles de négociations pour une solution définitive au conflit israélo-palestinien, l'opinion publique palestinienne craignait autant le succès de la négociation que son échec. Un succès devait sûrement signifier que les dirigeants avaient fait de sérieuses concessions relatives aux droits palestiniens et qu'ils s'étaient soumis au diktat israélien...

En somme, les Palestiniens ont été et demeurent trop faibles pour imposer une relation équilibrée avec Israël, mais assez forts pour rejeter toute idée de défaite.



---

#### Mots clés

Israël  
Palestine  
Accords d'Oslo  
Processus de paix