
Israël 2007: bilan et perspectives



Denis Bauchard

Février 2007



Département
Maghreb/Moyen-Orient (MOM)

L'Institut français des relations internationale 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 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Remerciements

La carte en couverture de la collection a été offerte gracieusement à l'Ifri par Philippe Rekacewicz et retravaillée par les soins de Gilles Guidieri.

© Tous droits réservés - Ifri, Paris, 2007
ISBN : 978-86592-185-0

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 : ifri@ifri.org

Eur-Ifri

22-28 Avenue d'Auderghem
1040 - Bruxelles - Belgique
Tél. : +(32) 2 238 51 10
Fax : +(32) 2 238 51 15
E-Mail : info.eurifri@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

Sommaire

Avant-propos	2
Le diagnostic	3
Un traumatisme qui a accru le sentiment d'incertitude quant à l'avenir...3	
La perception renforcée d'une « menace existentielle » venant d'Iran....5	
Face à ce constat, que faire ?	7
Négocier avec la Syrie ?	7
Participer à une coalition contre l'Iran ?	8
La question palestinienne toujours dans l'impasse malgré les récentes initiatives	8
Les scénarios.....	12
La gestion contrôlée des territoires palestiniens	12
La négociation de la paix.....	14
Des négociations s'ouvrent entre Israéliens et Palestiniens.....	14
Le chaos généralisé	15
Que faire ?	18
Les opinions sont-elles prêtes pour une négociation ?	18
Quelles leçons tirer de soixante ans de conflits ?	19

Avant-propos

À l'occasion du séminaire ayant pour thème « Israël 2006 : les nouveaux défis », tenu à l'Institut français des relations internationales (Ifri), en juin 2006, plusieurs constatations avaient pu être faites :

– l'opinion publique israélienne manifestait un certain désarroi et marquait une certaine désaffection à l'égard de la classe politique ;

– cette opinion ne croyait plus à une coexistence pacifique avec les Palestiniens : la sécurité ne pourrait être obtenue que par une séparation unilatérale ;

– la politique du gouvernement issu des élections s'inscrivait dans cette orientation, engagée par Ariel Sharon : faute de partenaire palestinien avec qui négocier, il convenait de poursuivre une politique de retrait unilatérale couplée avec des mesures sécuritaires comme la construction de la « barrière de sécurité » ;

– l'alliance stratégique avec les États-Unis s'accompagnait d'un rapprochement avec l'Europe, notamment avec la France ;

– la principale menace extérieure en provenance de la région était représentée par l'Iran qui entendait devenir une puissance nucléaire et appuyait l'action de groupes comme le Hezbollah, le Hamas et le Jihad islamique ;

– la question palestinienne, au point mort, était traitée en termes essentiellement sécuritaires et non politiques.

Cette réunion s'est déroulée deux semaines avant l'intervention israélienne au Liban qui a constitué un événement majeur, lourd de conséquences pour Israël comme pour le Moyen-Orient dans son ensemble. Dans ce contexte, il est apparu opportun d'examiner dans quelle mesure le diagnostic fait le 26 juin 2006 devait être actualisé, voire infléchi, et de s'interroger sur les perspectives d'avenir. Tel est l'objet de cette note rédigée à la suite d'un récent voyage d'études nourri de rencontres, tant en Israël que dans les territoires palestiniens, avec des interlocuteurs nombreux et variés : représentants officiels, diplomates étrangers, membres d'ONG, chercheurs de think tanks, etc.

Le diagnostic

La guerre des trente-trois jours, du 12 juillet au 14 août 2006, par son ampleur, sa longueur et sa conclusion indécise, conduit à confirmer, pour l'essentiel, le diagnostic.

Un traumatisme qui a accru le sentiment d'incertitude quant à l'avenir

La guerre au Liban n'a fait qu'accroître le sentiment de désarroi de l'opinion publique. Cette guerre – et surtout sa conclusion indécise – a représenté un traumatisme à bien des points de vue : la longueur de l'intervention, l'intensité des combats au sol, la persistance des tirs de roquettes par le Hezbollah jusqu'au dernier jour, l'ampleur des déplacements de population du nord du pays (plus de 500 000 personnes), la fréquence des séjours dans les abris, ont été autant d'éléments qui ont affecté la population civile et lui ont donné un sentiment de vulnérabilité. La presse se fait encore régulièrement l'écho des troubles psychologiques causés par ce traumatisme et des recommandations données par les médecins pour y faire face. Le sentiment dominant est que la sécurité d'Israël s'est dégradée, que le contexte régional est de plus en plus menaçant et même qu'à terme, la pérennité du pays n'est pas assurée. Un sondage réalisé au lendemain de l'intervention au Liban résume ce sentiment : 73 % des personnes interrogées estiment que le danger pour Israël s'est accru¹.

Ce traumatisme s'est accompagné, après l'union sacrée du début du conflit, d'une mise en cause du gouvernement d'autant plus critique que les objectifs affichés imprudemment par le chef d'état-major, le général Dan Haloutz, avaient été ambitieux : il s'agissait d'« éradiquer » le Hezbollah. L'inadéquation des moyens aux fins, le sentiment que l'offensive israélienne était plus improvisée que pensée, le flottement dans l'acheminement des équipements, l'impression que les renseignements sur l'ennemi étaient approximatifs, ont provoqué un véritable débat national et des querelles internes, proches parfois du règlement de compte. Cependant, c'était moins l'armée en tant que telle que sa direction pendant

¹ Sondage effectué entre le 17 et 22 août 2006 par le professeur Katz de l'institut Maagar Mohot.

le conflit qui était ainsi mise en cause. Certes, avec le recul, certains estiment que les résultats de la guerre ont été, pour Israël, plus positifs que ce qui était ressenti au lendemain du cessez-le-feu. La destruction des missiles à longue portée, dès le début du conflit, a empêché le Hezbollah d'atteindre des objectifs au-delà de Haïffa ; la plus grande partie de ses infrastructures au Liban Sud semblent avoir été détruites ; la frontière nord est pour l'instant sécurisée. À cet égard, le rôle de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) et de l'Europe est jugé, jusqu'à maintenant, comme « plus efficace que prévu ».

Le débat cependant n'est pas clos et une période d'incertitude reste ouverte tant que la commission d'enquête mise en place par le gouvernement sous la présidence d'Elyahu Winograd² n'aura pas publié son rapport, sans doute en mars 2007. D'ores et déjà, le général Dan Haloutz a tiré les conclusions personnelles : son départ, attendu mais plus tardivement³, accroît encore ce climat d'incertitude. Quant au ministre de la Défense Amir Peretz, à qui la base du Parti travailliste reproche de s'être laissé mettre devant le fait accompli par l'état-major, il n'est pas sûr qu'il soit reconduit dans ses fonctions à l'issue du prochain congrès du parti. Pour beaucoup, cette guerre a été « ratée » ; certains, y compris en privé dans les cercles officiels, parlent de « fiasco » : on reproche tout à la fois aux responsables de Tsahal que les objectifs à atteindre n'aient pas été clairement définis au préalable et que la mise en œuvre ait été mal gérée, voire chaotique.

Ces flottements dans la conduite de la guerre se sont traduits par une baisse de la popularité du gouvernement et plus particulièrement d'Ehoud Olmert et d'Amir Peretz. Donnant l'impression qu'ils ont été à la remorque du haut commandement militaire, leur comportement velléitaire est critiqué, de même que l'absence de véritable dessein de leur part. Selon un sondage récemment publié, 77 % des Israéliens ne sont pas satisfaits de l'action du Premier ministre et 80 % pensent que tous les éléments nécessaires n'ont pas été pris en compte avant l'intervention au Liban⁴. Tous les sondages montrent que le Parti travailliste et plus encore Kadima perdraient le scrutin au profit du Likoud et des partis de droite si de nouvelles élections avaient lieu maintenant. Pour l'instant, celles-ci ne sont pas à l'ordre du jour : E. Olmert dispose toujours à la Knesset d'une majorité – renforcée par l'arrivée controversée d'Avigdor Lieberman, le chef de file du parti d'extrême droite Israël Beitenou (Notre Maison Israël), nommé au poste de vice-Premier ministre chargé des Affaires stratégiques – qui a permis de faire voter sans encombre le budget. Cependant, Kadima a perdu sa crédibilité, voire sa légitimité : il a déçu les attentes ; il a dû renoncer à des éléments importants de son programme, notamment au « plan de convergence » qui prévoyait un nouveau train de retraits de colonies isolées de Cisjordanie. Un de mes interlocuteurs officiels n'a pas hésité à reconnaître que l'unilatéralisme « n'avait pas donné les résultats

² La commission, nommée le 17 septembre 2006 et présidée par le juge à la retraite Elyahu Winograd, est chargée d'enquêter sur la conduite de la guerre au Liban (NDLR).

³ Le chef d'état-major de l'armée israélienne, qui avait pris ses fonctions le 1^{er} juin 2005, a remis sa démission le 16 janvier 2007 (NDLR).

⁴ Sondage de l'institut Dahaf, publié le 4 janvier 2007 par *Haaretz*, à l'occasion du premier anniversaire de la nomination d'E. Olmert au poste de Premier ministre.

requis » et que le retrait de Gaza « était une erreur qui avait contribué au succès du Hamas ».

Dans ces conditions, Kadima, qui ne dispose pas d'un véritable appareil de parti, contrairement au Likoud et aux travaillistes, a-t-il un avenir ? Beaucoup en doutent : ils estiment qu'il s'agit d'une formation de circonstance qui ne survivra pas à son créateur, Ariel Sharon, ni à la remise en cause du programme sur lequel il a été élu. Ils pensent qu'une recomposition de la vie politique intérieure se fera tôt ou tard, ses membres revenant aux partis dont ils sont issus, en particulier au Parti travailliste. Dans l'immédiat, ce gouvernement hétérogène et sans dessein politique clair, qui va de Lieberman à Peretz, est condamné à la paralysie sur les questions essentielles. Cette désaffection à l'égard du gouvernement peut, à certains égards, surprendre : en effet la mise en œuvre de son programme économique et social est plutôt bien perçue par la population, le pays connaît une forte croissance économique (4,8 % en 2005) non remise en cause par la guerre, un faible taux d'inflation, un taux de chômage ramené à 8 % ; le shekel s'apprécie par rapport au dollar ; enfin, mis à part les tirs de roquettes Kassam sur Sderot, les attaques ou attentats terroristes ont cessé depuis plusieurs mois, donnant l'impression d'une meilleure sécurité : l'attentat suicide survenu à Eilat le 29 janvier 2007 ne semble pas avoir modifié cette perception⁵.

Ainsi Israël est entré dans une phase d'incertitudes sur le plan de la politique intérieure, aggravée par les affaires judiciaires qui mettent en cause personnellement le Premier ministre et la « mise en congé » du président Moshe Katzav. Un climat délétère règne donc dans la politique intérieure israélienne. La publication du rapport de la commission d'enquête débouchera sans doute sur une nouvelle zone de turbulences qui pourrait affecter le gouvernement mais également Tsahal.

La perception renforcée d'une « menace existentielle » venant d'Iran

Au lendemain de la guerre, la menace que fait peser l'Iran a pris une nouvelle dimension. Nombre d'Israéliens soulignent que l'Iran représentait pour Israël une « menace existentielle ». L'intervention au Liban est ainsi vue essentiellement comme une guerre contre l'Iran par Hezbollah interposé. Certes, cette réaction a un aspect émotionnel lié aux propos provocateurs et répétés du président Mahmoud Ahmadinejad. La conjonction des appels à « rayer Israël de la carte⁶ » et du colloque sur la

⁵ Le 29 janvier 2007, un kamikaze a tué trois autres personnes en déclenchant ses explosifs dans une boulangerie d'Eilat, station balnéaire du sud d'Israël, au bord de la mer Rouge (NDLR)

⁶ « Comme l'a dit l'imam [Rouhollah Khomeiny], Israël doit être rayé de la carte », a déclaré, le 26 octobre 2006, Mahmoud Ahmadinejad dans un discours prononcé à l'occasion d'une conférence intitulée « Le monde sans le sionisme » (NDLR).

Shoah⁷ a provoqué une émotion considérable sur une opinion publique déjà choquée par la guerre au Liban. Ces propos ne sont pas vus comme tactiques ou destinés aux opinions publiques iraniennes ou musulmanes : ils sont considérés comme reflétant un projet qui a conduit d'aucuns, à l'image d'Ehoud Olmert lui-même, à comparer Mahmoud Ahmadinejad à Adolf Hitler, et à prendre ses propos au sérieux. Ils sont d'autant plus pris au pied de la lettre que le président iranien est présenté comme un homme profondément religieux, considéré par certains comme fou, et capable de déclencher le feu nucléaire quel qu'en soit le coût humain pour son propre pays. Pour certains, le conflit avec l'Iran est religieux : il faut prévoir le pire « à partir du moment où Dieu est impliqué ».

Par-delà la personnalité provocatrice d'Ahmadinejad, l'inquiétude se nourrit d'une politique iranienne visant à s'affirmer comme une puissance régionale, notamment à travers les communautés chiites d'Irak, du Liban, d'Arabie Saoudite ou des émirats du Golfe. Son influence s'accroît sur des mouvements sunnites comme le Hamas, traditionnellement dans la mouvance saoudienne. L'axe Syrie/Iran, consolidé peut-être demain par l'adjonction de l'Irak, fait peur. Enfin, d'une façon plus générale, le rôle joué par l'Iran au sein du monde musulman, où il a pris la tête de la « résistance », et son influence sur les opinions publiques ajoutent à cette préoccupation majeure.

Personne ne doute que l'Iran ne veuille se doter de l'arme nucléaire. Meir Dagan, le chef du Mossad, a estimé, le 18 décembre 2006, devant la commission des affaires étrangères de la Knesset, que l'Iran sera en position de fabriquer une bombe nucléaire dès 2009. Il est resté elliptique sur les conséquences à en tirer.

Cependant, plus que la menace iranienne, c'est la généralisation du chaos au Moyen-Orient qui représente potentiellement, aux yeux des observateurs israéliens les mieux avertis, le plus grave danger. À cet égard, la situation chez les voisins immédiats d'Israël est effectivement préoccupante. Au Liban, le Premier ministre Fouad Siniora, malgré le soutien de la communauté internationale, paraît dans une position difficile face aux deux autres présidents, celui de la République, Émile Lahoud, et celui de la Chambre des députés, Nabih Berry, qui ont les moyens légaux de bloquer l'action du gouvernement. En Jordanie, la personne même du roi Abdallah II, surnommé l'« Américain », est de plus en plus en décalage avec son opinion. En Égypte, les incertitudes sur la succession du président Hosni Mubarak et la montée mal contrôlée des Frères musulmans inquiètent. Dans ce contexte, et pour reprendre certains propos, qui reflètent une opinion largement partagée en Israël, la promotion de la démocratie à l'initiative des États-Unis est une « stupidité » qui ne peut qu'aggraver la situation.

⁷ Les 11 et 12 décembre 2006, un colloque sur la « réalité » de l'extermination des Juifs durant la Seconde Guerre mondiale, notamment sur l'utilisation de chambres à gaz dans les camps de concentration nazis, s'est déroulé à Téhéran. Intitulé « Étude de l'Holocauste : une vision mondiale », la conférence s'est tenue à l'Institut d'études politiques et internationales, qui dépend du ministère des Affaires étrangères, et a réuni 77 invités, des « chercheurs » venus de 30 pays (NDLR).

Si l'analyse de la menace iranienne recueille un consensus très large, la façon d'y répondre fait apparaître des approches différentes pour ne pas dire contradictoires. Certains – telle est la position officielle des autorités israéliennes – privilégient la voie diplomatique, impliquant des sanctions efficaces : certes, la résolution 1737⁸, récemment adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies, est décevante en raison des réticences russes et, dans une moindre mesure, chinoises ; mais on peut considérer qu'il s'agit d'une première étape. D'autres préconisent le changement de régime ou de façon plus réaliste le changement dans le régime. La défaite aux élections municipales et à celles de l'« Assemblée des experts », que viennent de subir, le 15 décembre 2006, Ahmadinejad et son maître à penser l'ayatollah Mesbah Yazdi, apparaît comme un signe encourageant. D'autres enfin ne cachent pas que seule une intervention militaire ciblée, une « frappe chirurgicale », des États-Unis, permettra sinon de détruire les capacités nucléaires iraniennes, tout au moins de retarder le moment où la bombe pourrait être opérationnelle. Israël pourrait s'y associer, voire même l'initier comme le pensent ou le redoutent certains.

Face à ce constat, que faire ?

Les réflexions les plus fréquemment exprimées dans les médias, comme dans les « milieux autorisés », y compris au ministère de la Défense, tournent autour de deux idées.

Négocier avec la Syrie ?

Le président Bachar El-Assad, à plusieurs reprises, a fait des ouvertures en ce sens. Certains estiment que cette proposition mérite d'être relevée et pourrait permettre d'atteindre un double objectif : sécuriser la frontière avec le Liban et affaiblir l'alliance, jugée artificielle, entre la Syrie et l'Iran. La Syrie, qui s'inquiéterait de la montée excessive à son sens du Hezbollah, est vue comme le maillon faible, qui n'hésiterait pas à lâcher l'Iran si elle y trouvait son intérêt. En outre, un accord avec ce pays permettrait d'isoler et d'affaiblir encore plus les Palestiniens, notamment le Hamas qui ne disposerait plus d'un appui à Damas. Pour l'instant, le Premier ministre a publiquement pris position contre une telle perspective et a démenti l'existence d'un projet d'accord révélé par le quotidien *Haaretz* le 16 janvier 2007. Mais il n'y a pas de fumée sans feu et, à l'évidence, des contacts existent. La motivation essentielle d'Olmert semble être d'éviter de froisser l'ami américain, mais celui-ci peut changer d'avis. Alors, une négociation pourrait s'ouvrir, même si le prix à payer par Israël – la restitution du Golan – est lourd. Ils sont conscients, sans en être troublés, que la Syrie pourrait également recevoir en prime un blanc-seing pour « protéger le Liban ».

⁸ La résolution 1737, adoptée le 23 décembre, 2006 impose des sanctions contre l'Iran en raison de la poursuite de ses activités nucléaires (NDLR).

Cette hypothèse de travail pourrait conduire à une remise en cause de la souveraineté libanaise, qui n'est pas une priorité pour Israël.

Participer à une coalition contre l'Iran ?

Une deuxième orientation peut apparaître plus surprenante. Constatant que la menace iranienne s'appuie sur les communautés chiites et affecte de nombreux pays arabes sunnites, *Israël pourrait se joindre à une coalition* qui pourrait comprendre également l'Arabie Saoudite, l'Égypte et la Jordanie. Certes une concertation s'esquisse entre les pays arabes qui se sentent menacés par l'Iran : la réunion des 6+2 comprenant les six pays du Conseil de coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Koweït, Émirats arabes unis, Qatar, Bahreïn et Oman) plus l'Égypte et la Jordanie, en présence de la secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice le 16 janvier 2007 à Koweït, en témoigne. De là à organiser une « coalition » à laquelle Israël pourrait se joindre, il y a un pas que beaucoup d'Israéliens franchissent. Un tel « partenariat » est à l'évidence peu réaliste et ne tient pas compte de l'état des opinions publiques arabes et de leurs réactions à l'égard d'Israël, comme en témoigne l'écho favorable enregistré dans le monde arabe aux propos antisémites et antisionistes d'Ahmadinejad. Le simple fait que de telles idées soient avancées témoigne de l'embarras des responsables israéliens à la recherche d'un dispositif pour contrer la menace iranienne.

La question palestinienne toujours dans l'impasse malgré les récentes initiatives

Dans mes entretiens avec des responsables israéliens, aucun n'a abordé spontanément la question palestinienne tant l'obsession iranienne est forte. Après la vague terroriste des années 2002 et 2003, la sécurité d'Israël semble maintenant assurée. Israël a ainsi connu, jusqu'au récent attentat suicide survenu à Eilat, huit mois sans action terroriste de ce type. À Jérusalem, il n'y a pas eu d'attentat depuis quatre ans. Les mesures prises pour assurer cette sécurité – la barrière de sécurité, la multiplication des *check-points*, non seulement entre Israël et les territoires palestiniens, mais à l'intérieur même de ces derniers (plus de 500 ont été établis), le développement du réseau des routes de contournement, la fragmentation de la Cisjordanie, l'isolement quasi total de Gaza – ont prouvé leur efficacité, même si le coût humain est élevé.

Les divisions à l'intérieur du Fatah, l'affaiblissement de la crédibilité du président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, le refus du Hamas d'adhérer aux trois conditions du Quartet (Nations unies, Union

européenne, États-Unis et Russie)⁹, la confrontation en cours entre le Fatah et le Hamas dans la bande de Gaza font qu'Israël n'a plus de véritable interlocuteur, à la fois suffisamment représentatif et capable de faire appliquer les termes d'un éventuel accord. Cette situation semble devoir durer, voire s'aggraver, rendant toute perspective de négociation impossible. La mise en place effective d'un gouvernement d'union nationale – dont le principe a été posé lors de la réunion qui s'est achevée le 8 février 2007 à La Mecque, à l'initiative de l'Arabie Saoudite, entre Mahmoud Abbas et le chef du bureau politique du Hamas, Khaled Mechaal – risque de connaître encore des péripéties : en première analyse, cet accord contribue à renforcer le Hamas, et plus personnellement Ismaïl Haniyeh, qui demeure Premier ministre. Celui-ci, qui a été encouragé, lors de son étape à Téhéran en décembre 2006, à durcir sa position, malgré les conseils de prudence que lui aurait donnés la direction des Frères musulmans, bénéficie, à travers cet accord, d'une plus forte légitimité. Quant à l'initiative prise par Mahmoud Abbas de procéder à de nouvelles élections, elle paraît devoir tourner court. Outre sa légalité douteuse et les problèmes pratiques que sa mise en œuvre pourrait susciter, elle risquerait d'avoir pour effet de consolider encore la position et la légitimité du Hamas.

*Dans ce contexte, l'initiative récente, présentée par Ehoud Olmert dans son discours de Sde Boker le 27 novembre 2006 et concrétisée par sa rencontre le 23 décembre avec Mahmoud Abbas, peut surprendre. Beaucoup y voient le fruit de pressions des Américains ou des Européens, préoccupés par la situation dans les territoires palestiniens, pour obliger les autorités israéliennes à « faire quelque chose ». Elle répond aussi au souci du Premier ministre de faire un geste vis-à-vis de l'aile gauche de la coalition. Sur le fond, le discours d'Olmert n'apporte rien de très nouveau ; les décisions prises à l'occasion de ce sommet, le premier depuis son entrée en fonction, restent modestes sinon cosmétiques : suppression de 27 *check-points* sur les 534 existants ; versement de 100 millions de dollars, sur les 650 dus ; libération de prisonniers. Elles le sont d'autant plus que, dans le même temps, était annoncée la construction d'une nouvelle colonie « officielle » dans la vallée du Jourdain. Cette initiative ne s'est traduite que par des résultats modestes, jugés insuffisants par Mahmoud Abbas. Il est douteux que le sommet tripartite entre la secrétaire d'État américaine, le Premier ministre israélien et le président palestinien, prévu en février 2007, modifie la donne.*

Cette politique de laisser-faire ou de pilotage à vue n'est pas sans danger. L'absence de perspectives de reprise réelle de négociations ne peut qu'entretenir frustrations et rancœurs et nourrir le terrorisme. Actuellement, Tzipi Livni, la ministre israélienne des Affaires étrangères, apparaît comme une des rares personnalités politiques importantes à avoir défini une véritable approche politique de la question palestinienne, comme en témoigne son « plan diplomatique opérationnel », évoqué dans l'entretien accordé à *Haaretz* le 29 décembre.

⁹ À savoir la renonciation à la violence, la reconnaissance du droit d'Israël à exister et le respect des accords signés entre Israéliens et Palestiniens, en particulier les accords d'Oslo (NDLR).

Plusieurs aspects de la situation méritent d'être rappelés :

– *Les territoires palestiniens sont pratiquement sous blocus.* Le flux des personnes et des marchandises entre Gaza et la Cisjordanie est quasiment interrompu. Les déplacements entre Gaza, la Cisjordanie et Israël sont réduits au minimum indispensable et soumis à autorisation préalable parcimonieusement accordée : le nombre officiel des travailleurs palestiniens, en réduction continue, n'est plus que de l'ordre de 15 000 personnes ; l'accord conclu sous les auspices de Condoleezza Rice en octobre 2005 sur « les mouvements et les accès » n'est que très partiellement appliqué (il prévoyait par exemple le déchargement de 400 camions par jour au terminal de Karni, alors qu'actuellement, le rythme est d'une vingtaine). Quant aux mouvements à l'intérieur même de la Cisjordanie, ils sont également soumis à contrôle : il en résulte une fragmentation des territoires palestiniens en quatre zones (Naplouse, Ramallah, Hébron, Gaza) et même à des restrictions des déplacements à l'intérieur de ces zones.

– *L'Autorité palestinienne est en train de perdre le contrôle de Gaza* qui est livré non seulement à une confrontation armée entre le Hamas et le Fatah, mais également à des règlements de comptes entre groupes mafieux rivaux. Dans cette confrontation, Israël a pris parti en fermant les yeux sur les livraisons d'armes destinées au Fatah.

– *L'administration palestinienne est pratiquement paralysée* ou, au mieux, ne fonctionne que de façon erratique. Les cadres appartenant en fait au Fatah sont en grève ou refusent d'appliquer les ordres que les ministres appartenant au Hamas et les hauts fonctionnaires sympathisants nouvellement nommés veulent imposer.

– *La solution dite des deux États risque de devenir obsolète.* En effet la perspective de création d'un véritable État palestinien paraît de plus en plus s'éloigner. D'ores et déjà, une large partie du territoire de la Cisjordanie est sous le contrôle direct d'Israël. Les études faites par le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) font apparaître que l'addition des territoires situés à l'ouest du mur, des terres détenues par les colonies officielles ou sauvages, des espaces utilisés par les routes de contournement et des zones militaires fermées représente au total près de 45 % de la superficie de la Cisjordanie. Ainsi, on s'interroge sur la dimension et la viabilité que pourrait avoir un État palestinien dont la perspective est de plus en plus problématique et conduit certains Palestiniens à estimer que la solution des deux États n'est plus d'actualité : il convient, selon eux, de dissoudre une Autorité palestinienne « fantôme » et d'en revenir à un régime d'occupation, qui aurait le mérite de la clarté et obligerait Israël à prendre ses responsabilités de puissance occupante.

– *Cette situation n'est pas sans conséquences économiques, sociales et humanitaires* comme l'ont noté les Nations unies et la Banque mondiale, malgré le maintien à un niveau paradoxalement élevé de l'aide internationale, notamment européenne (650 millions de dollars en 2006 contre 500 millions en 2005). Selon cette dernière, à l'issue de quatre années d'intifada et des mesures d'isolement des Territoires, 47 % de la population vivrait au-dessous du niveau de pauvreté. L'existence de cantons, qualifiés du côté palestinien d'autant de « bantoustans » ou de « prisons à ciel ouvert » où se développent misère, violences et frustrations, n'est pas, à terme, sans danger pour la sécurité d'Israël.

Compte tenu de ces différents éléments, les divers scénarios envisageables ne peuvent être que préoccupants, à moins qu'une volonté politique réelle ne s'exprime, de part et d'autre, pour arrêter ces évolutions.

Les scénarios

La gestion contrôlée des territoires palestiniens

Ce scénario s'inscrit dans le prolongement de la politique actuellement menée. Il se fonde sur la constatation qu'une véritable négociation n'est pas envisageable pour l'instant par Israël. Du côté israélien, les gouvernements – celui d'Ehoud Olmert comme celui de son successeur éventuel – risquent d'être structurellement faibles. Le fait qu'il s'agisse d'un gouvernement de coalition, à l'intérieur duquel les petits partis ont une influence surdimensionnée, qu'aucune personnalité incontestée n'émerge, que le poids de l'armée dans le processus de décision reste prépondérant, conduit à penser que les conditions ne sont pas encore réunies pour une négociation pouvant aboutir à un véritable règlement.

À l'inverse, l'affaiblissement de l'Autorité palestinienne, le refus persistant d'accepter, au moins explicitement, les trois conditions, et la pérennisation d'une situation chaotique dans les Territoires, notamment à Gaza, font qu'il n'y a pas d'interlocuteur capable de négocier, conclure un accord et le faire appliquer. Pour reprendre l'expression d'un de mes interlocuteurs, *à la logique de règlement de conflit (conflict resolution mood) s'est substituée celle de la gestion (management mood)*. Ainsi, dans ce contexte, prévaut une logique de gestion au jour le jour de la question palestinienne, dominée par des préoccupations sécuritaires immédiates. Le gouvernement israélien laisse se développer des colonies sauvages, autorise l'extension des colonies existantes, accepte la création de nouvelles. Le nombre de *check-points* est maintenu, voire augmenté. La « barrière de sécurité » est achevée en tenant compte des décisions de la Cour suprême : elle est d'ailleurs devenue officiellement une « barrière de séparation », qualifiée de « mur de ségrégation » par les Palestiniens, préfigurant une frontière éventuelle. La politique de réduction des flux de population et de marchandises entre Israël et les Territoires est strictement appliquée : face à ses besoins de main-d'œuvre, Israël fait de plus en plus appel à des travailleurs asiatiques non musulmans (Philippins, Sri Lankais) ou européens (Roumains, Bulgares, Ukrainiens, Russes). Le pays continue, de façon sporadique, à subir des attaques de roquettes en provenance des Territoires ; quelques rares attaques terroristes ont lieu, mais sans remettre en cause le climat de sécurité retrouvé. Des opérations

coups-de-poing manifestent la volonté d'Israël de répondre à la violence par la force armée.

Dans cette logique, aucune négociation visant à organiser un véritable processus de paix n'est entreprise. Cependant, pour répondre aux pressions de la communauté internationale, des mesures cosmétiques – suppression de certains postes de contrôle, déblocage partiel des sommes dues au gouvernement palestinien, libération de prisonniers durement négociée – ou à caractère humanitaire sont prises comme ce fut récemment le cas.

Dans les territoires palestiniens, la population manifeste sa lassitude. Le gouvernement Hamas, tenu responsable de la détérioration des conditions de vie au quotidien, est de plus en plus contesté : de nouvelles élections ont lieu, faisant apparaître un effacement du Hamas au profit d'une nouvelle génération du Fatah. Mahmoud Abbas se retire de la politique et cède sa place à Mohammed Dahlan¹⁰. Un nouveau gouvernement, propre, uni et coopératif, est formé. Les milices du Hamas de même que les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa sont dissoutes. Prenant en compte cette nouvelle donne, Israël et les nouvelles autorités s'engagent sur la voie de la négociation qui, après bien des péripéties, débouche sur une solution satisfaisante pour le premier et de résignation pour les seconds. L'accord conclu excluant tout droit au retour, ces derniers renoncent à toute revendication sur Jérusalem, établissent leur capitale à Ramallah et reconnaissent la nouvelle frontière tracée par la barrière de séparation ; ils donnent aux implantations situées à l'est de celle-ci un statut d'extraterritorialité, quelques-unes cependant étant démantelées.

Ce scénario relève de l'angélisme ou de l'utopie. Il est clair qu'aucun gouvernement palestinien, aussi coopératif soit-il, ne saurait accepter une telle solution. Le problème reste entier : les Territoires demeurent en fait sous un régime d'occupation avec tout ce qu'il implique, notamment une spirale sans fin de la violence de part et d'autre. La question de la sécurité d'Israël n'est pas réglée.

Cette politique, qui est largement celle du laisser-faire, du pilotage à vue sécuritaire et du fait accompli, n'est pas sans danger comme nous le verrons dans le troisième scénario proposé.

¹⁰ Mohammed Dahlan, chef de la sécurité palestinienne dans la bande de Gaza, est l'un des principaux dirigeants du Fatah (NDLR).

La négociation de la paix

Des négociations s'ouvrent entre Israéliens et Palestiniens

Trois cas de figure sont théoriquement envisageables :

– Israël renonce à demander au Hamas de respecter les trois conditions ou se contente d'une adhésion de celui-ci en termes ambigus ou implicites, par exemple en faisant référence au plan Abdallah¹¹. Il ne fait en cela qu'officialiser des contacts antérieurs avec le Hamas, noués notamment au moment du retrait de Gaza, au cours duquel aucun coup de feu n'a été tiré à la suite d'un accord avec le mouvement islamiste ;

– le Hamas reconnaît explicitement la validité des trois conditions, ce qui est dans l'immédiat peu probable ;

– un gouvernement d'union nationale est formé, le Premier ministre, une personnalité indépendante, est reconnu comme interlocuteur valable par Israël. Cette perspective ne doit pas être totalement écartée même si elle apparaît peu vraisemblable dans l'immédiat.

Pour créer un climat favorable à la négociation, un certain nombre de décisions sont prises à titre de mesures de confiance : suspension de la construction de la barrière de sécurité, libération significative de prisonniers politiques, réduction importante du nombre de *check-points* intérieurs à la Cisjordanie, gel de l'extension et arrêt de toute nouvelle construction, démantèlement des colonies sauvages, trêve de part et d'autre des actions armées ou actes de terrorisme.

En toute hypothèse, la négociation ne pourra qu'être longue et difficile. Elle abordera les sujets de fond en suspens : délimitation des frontières sur la base de la « ligne verte », éventuellement ajustée par échange compensé de territoires ; sort des implantations existantes ; statut de Jérusalem ; principe du droit au retour, étant entendu que les populations qui ont quitté le territoire actuel d'Israël renoncent à l'exercer au profit d'une compensation financière ; mesures politiques et militaires destinées à assurer la sécurité d'Israël. *Les documents qui ont été mis sur la table*, notamment les « paramètres Clinton¹² » de décembre 2000, le « relevé de conclusions » de l'ambassadeur Moratinos¹³, à l'époque où il était l'envoyé spécial de l'Union européenne, mais également le plan Abdallah, adopté au sommet de la Ligue arabe en 2002, *pourraient servir*

¹¹ Le plan de paix proposé en avril 2002 par le prince héritier saoudien Abdallah prévoit une paix totale avec Israël en échange d'un retrait total des territoires occupés (NDLR).

¹² Définis le 23 décembre 2000 par l'ex-président américain Bill Clinton, ces paramètres énonçaient succinctement les principes du compromis israélo-palestinien : partage de Jérusalem, souveraineté palestinienne sur l'esplanade des Mosquées (ou mont du Temple), restitution des implantations dans la bande de Gaza et de plus de 95 % de la Cisjordanie (NDLR).

¹³ Relevé des conclusions des négociations israélo-palestiniennes de Taba en janvier 2001, effectué par l'envoyé spécial de l'Union européenne pour le Proche-Orient, Miguel Angel Moratinos (NDLR).

de bases de référence, sans naturellement qu'elles soient considérées comme intangibles.

On peut discuter du réalisme d'un tel scénario dans le contexte actuel. Les opinions publiques israélienne et palestinienne ne semblent pas prêtes à accepter pour l'instant les inévitables compromis que suppose un règlement final. Manifestement, la volonté politique n'existe ni du côté israélien, ni du côté palestinien.

L'impasse sur la voie palestinienne peut paradoxalement faciliter une négociation sur la voie syrienne, sur laquelle un accord semblait à portée de main lorsque E. Barak était Premier ministre. Un accord pourrait se fonder sur les bases suivantes : restitution du Golan à la Syrie, sur la base de la frontière de 1967, et démantèlement des colonies qui y sont installées ; mise en place d'un système israélien d'alerte précoce, avec des installations tenues par des éléments israéliens sur le Golan ; engagement de la Syrie à désarmer le Hezbollah et à contrôler ses activités de façon à sécuriser la frontière nord ; reconnaissance implicite ou explicite des intérêts de la Syrie au Liban.

*Pour l'instant, une telle négociation n'est pas d'actualité, mais les positions peuvent évoluer tant aux États-Unis qu'en Israël. On rappellera que, dans le passé, le président George H. Bush, puis le président Bill Clinton estimaient que la Syrie était un interlocuteur incontournable pour tout règlement de paix au Moyen-Orient. Ce constat reste valable. Israël y trouverait également son intérêt : la négociation avec les Palestiniens pourrait ainsi apparaître comme résiduelle puisqu'elle serait la dernière étape d'un règlement de paix avec ses voisins immédiats. Elle serait peut-être même rendue plus facile. Elle pourrait également, sinon rompre l'axe Damas/Téhéran, au moins créer une certaine distance entre les deux capitales et affaiblir la capacité de nuisance du Hezbollah à un moment où la menace qu'il représente reste potentiellement forte, malgré la présence de la FINUL. Une telle négociation sera sans doute difficile à faire accepter par l'opinion publique israélienne et par la Knesset. On rappellera en effet que le Golan fait, de par la loi, partie intégrante d'Israël. C'est cependant une perspective qui est apparue intéressante à plusieurs reprises, non seulement dans les *think tanks* mais également dans des cercles proches du pouvoir, et comme méritant d'être explorée sérieusement. Celle-ci ne serait pas sans risques pour nos intérêts et notre politique au Liban : il convient d'être vigilant et de réfléchir à notre position si un tel processus devait s'enclencher.*

Le chaos généralisé

Dans ce scénario, le chaos s'installe dans l'environnement immédiat d'Israël comme dans tout le Moyen-Orient.

Dans la bande de Gaza, le Hamas prend le contrôle complet de la situation au détriment du Fatah dont les responsables locaux ont fui, sont en prison ou ont été tués. Le gouvernement du Hamas refuse de reconnaître l'autorité du président Mahmoud Abbas, décide de la sécession de fait du territoire sous son contrôle et instaure un « Hamasland », véritable république islamique, après une confrontation victorieuse avec les milices ou les forces de sécurité relevant du Fatah : le règne de la charia est établi ; le Hamas organise une véritable armée financée et équipée grâce à certains pays de la péninsule arabique qui ne veulent pas que l'Iran ait le monopole de l'appui à ce mouvement. Il reçoit par contrebande du matériel lourd, notamment des missiles capables d'atteindre Tel-Aviv.

Dans le même temps, en Cisjordanie, l'Autorité palestinienne est de plus en plus déconsidérée et l'administration tourne à vide. Le chaos s'installe malgré l'appui verbal apporté par la communauté internationale à Mahmoud Abbas, qui de plus en plus apparaît comme l'homme des Occidentaux, ce qui contribue à son discrédit. La Cisjordanie se fragmente en plusieurs enclaves contrôlées par des responsables locaux du Fatah ou des « seigneurs de guerre » qui organisent un quadrillage de type mafieux de leur territoire. Les tentatives de franchissement du mur se multiplient, parfois sous forme de manifestations de masse provoquant des affrontements sanglants avec l'armée israélienne. Compte tenu de ce contexte, la solution de deux États apparaît dépassée. Le cycle de violences – attentats, répression, représailles – se développe avec une intensité croissante.

De leur côté, les Arabes israéliens, de plus en plus sous l'influence des mouvements islamistes, suscitent des troubles locaux et non seulement apportent un soutien logistique aux auteurs d'attentats mais en commettent eux-mêmes de plus en plus souvent, y compris sous forme d'opérations suicides. Des comportements antiarabes à caractère raciste se répandent dans la population israélienne : la position de ceux qui, tel Lieberman, préconisent l'expulsion des Arabes du territoire d'Israël se trouve renforcée. Le départ forcé ou provoqué de la population arabe apparaît comme le seul moyen pour Israël d'assurer sa sécurité : la solution jordanienne reprend vie et vigueur.

Sur la frontière nord, le Hezbollah a reconstitué son arsenal. Devant les incidents répétés qui se traduisent par des morts civils et des pertes dans le contingent de la FINUL, celle-ci reste cantonnée sur ses bases, laissant le champ libre au Hezbollah qui bénéficie de la complaisance de l'armée libanaise. Les attaques contre Israël se multiplient – enlèvement de soldats, tirs de roquettes, incursions de commandos au-delà de la frontière – obligeant Tsahal à mobiliser fréquemment les réservistes, à réagir et à réoccuper, partiellement, le sud du Liban.

Le roi de Jordanie est déstabilisé par sa politique ouvertement pro-israélienne. Un coup d'État fait venir l'armée au pouvoir : le nouveau chef d'État adopte une attitude beaucoup plus menaçante à l'égard d'Israël. Des bases d'entraînement sont installées dans le désert et des commandos s'infiltrèrent en Israël. *En Égypte*, les Frères musulmans participent au gouvernement et remettent en cause le traité de paix. *L'Irak*, qui est en proie à un chaos généralisé pour un temps indéterminé, devient le vivier

des djihadistes en quête d'emploi. Ceux-ci se mobilisent et viennent appuyer les Palestiniens dans leur harcèlement d'Israël.

Israël est de plus en plus blâmé par la communauté internationale. Les États musulmans, influencés par leurs opinions publiques, prennent des attitudes toujours plus critiques à l'égard d'Israël et par ricochet à l'égard des pays occidentaux, qui sont accusés de laisser-faire. Son image se dégrade également dans les pays occidentaux. Certaines organisations non gouvernementales (ONG), reprenant à leur compte l'expression utilisée par l'ancien président Jimmy Carter dans son livre récemment publié, l'accusent de promouvoir une politique d'apartheid¹⁴. L'isolement d'Israël grandit, faisant dépendre sa survie de l'appui politique, voire militaire, des pays occidentaux, essentiellement des États-Unis.

Il est probable que ces scénarios, qui ont chacun leur propre cohérence, relèvent de la fiction : l'avenir sera sans doute autre, empruntant des éléments à chacun d'entre eux, pour composer une réalité qui ne peut être que complexe. Ils permettent cependant d'alimenter la réflexion. On peut craindre néanmoins que le défaut de règlement politique et plus encore l'absence totale de lueur au bout du tunnel ne conduisent à des violences incontrôlables et à des actes de désespoir de la part d'une population qui ne voit aucun avenir pour elle-même et ses enfants. Le scénario le plus vraisemblable sera sans doute une combinaison des trois précédemment évoqués : en toute hypothèse, au Moyen-Orient, seul l'imprévu est certain.

Face à ces scénarios, tous préoccupants, à un titre ou à un autre, que faire ?

¹⁴ J. Carter, *Palestine: Peace Not Apartheid*, New York, Simon & Schuster, 2006.

Que faire ?

Les opinions sont-elles prêtes pour une négociation ?

Malgré la gravité de la situation et des tensions entre Israéliens et Palestiniens, quelques éléments laissent penser que les opinions sont prêtes pour un règlement négocié de la question palestinienne.

Du côté israélien, on peut noter le sentiment largement partagé que :

- la sécurité d’Israël est en train de se dégrader : la reprise des attentats est probable, comme en témoigne l’attaque suicide survenue le 29 janvier 2007 à Eilat, et les menaces aux frontières s’accumulent ;
- la voie unilatérale risque de mener à une impasse ; une solution ne peut être trouvée que par la négociation : des sondages récents le confirment ;
- il n’y a pas de solution militaire ou répressive à la question palestinienne ;
- l’occupation indéfinie des territoires palestiniens n’est pas tenable ;
- la création d’un État palestinien est inévitable ;
- compte tenu de la dégradation de l’environnement immédiat et du facteur démographique, le temps ne travaille pas pour Israël ;
- à travers l’engrenage attaques terroristes/répression, Israël risque de perdre son âme. L’expression d’apartheid utilisée par Jimmy Carter a provoqué une réelle émotion en Israël ;
- un nombre croissant de responsables israéliens sont conscients que, pour obtenir la paix, il faudra en payer le prix.

Du côté palestinien, l’impression recueillie est la suivante :

- le sentiment dominant est celui d’une immense lassitude et le souhait de retrouver une vie quotidienne normale ;
- l’État d’Israël existe : cette réalité est incontournable ;
- si rien n’est fait, la perspective de l’existence même d’un État palestinien risque de s’évanouir.

Quelles leçons tirer de soixante ans de conflits ?

On peut, en effet, tirer quelques leçons des différentes phases de ce conflit qui dure depuis près de soixante ans entre Israël et ses voisins arabes :

– La sécurité d’Israël ne sera assurée qu’à travers un accord avec tous ses voisins arabes, y compris les Palestiniens.

– La question palestinienne reste au cœur de la problématique du Moyen-Orient, comme l’a reconnu tout récemment encore le rapport Baker-Hamilton¹⁵. Elle constitue un facteur de déstabilisation des régimes arabes modérés, accusés de tiédeur par des opinions publiques de plus en plus contestataires ; elle est également un vecteur de l’influence grandissante de l’Iran sur l’échiquier moyen-oriental.

– Du fait de cette absence de solution et de la complaisance prêtée par les opinions publiques arabes et plus généralement musulmanes aux États-Unis et dans les pays occidentaux, un capital de haine à l’égard de l’Occident se construit dans les pays musulmans, lourd de conséquences et porteur de ce « choc des civilisations » que l’on veut éviter.

– À l’évidence il n’y a pas de solution purement militaire ou répressive à la question palestinienne : seule une solution politique et négociée peut la résoudre.

– Il y a urgence : la situation sur le terrain rend de plus en plus improbable la création d’un État palestinien viable. La solution dite des deux États risque de ne plus être praticable compte tenu de l’évolution sur le terrain. La politique du fait accompli conduit à une impasse : plus on attend, plus le prix à payer sera lourd en termes politiques et humains.

– Il n’y a pas de solution miracle : toute solution passera par des négociations rudes et longues, et par un compromis qui ne pourra qu’être douloureux pour les parties en présence.

Ainsi dans un Moyen-Orient de plus en plus en proie à la violence, et où plusieurs pays semblent s’engager sur la voie de la « somalisation », il est de l’intérêt, de tous les pays de cette région et de la communauté internationale dans son ensemble, d’arrêter un tel processus. Une solution de paix négociée entre Israël et ses voisins peut être le premier pas dans cet effort pour stabiliser une région menacée d’un chaos qui risque de devenir incontrôlable.

¹⁵ Rapport de l’Iraq Study Group (ISG), coprésidé par J. A. III Baker et L. H. Hamilton, 6 décembre 2006, disponible sur <www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/-iraq_study_group_report.pdf>.