

## PALESTINE : RETOURS SUR LE PROCESSUS DE PAIX A LA VEILLE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE L'ONU

Par **Paul Norden**<sup>1</sup>

Le 21 septembre 2011

### Synthèse

*La décision de M. Abbas de présenter les jours prochains à l'ONU un projet de Résolution du Conseil de sécurité, appelant à la reconnaissance de l'Etat de Palestine et à son admission à l'ONU comme Etat membre à part entière, provoque aujourd'hui un regain de tension avec les autorités d'Israël, qui condamnent une initiative unilatérale prise en dehors du processus de paix. Une intense activité diplomatique se déploie à New York pour déminer une confrontation qui embarrasse Washington, déterminé à opposer son veto, comme les européens, qui, s'ils ont été les premiers à soutenir la perspective de la création d'un Etat palestinien dans le cadre d'une paix négociée garantissant rigoureusement la sécurité d'Israël, et à financer les territoires, n'ont pas tous la même sensibilité sur l'opportunité de reconnaître la Palestine dans le contexte actuel.*

*Pour comprendre comment on en est arrivé là, il faut revenir sur les causes du blocage actuel du processus de paix. Les deux parties, comme la communauté internationale, sont unanimes sur la « solution des deux Etats », endossée par B. Netanyahu lui-même en 2009. Le président Obama, il y a un an à l'ONU, avait souhaité l'avènement de la Palestine pour cette année. Les paramètres de la négociation finale, dont les frontières de 1967 avec échanges de territoires, font déjà l'objet de termes de référence acquis lors de négociations antérieures. L'Autorité palestinienne (AP), grâce à l'aide décidée à la Conférence de Paris en 2007, a pu développer des structures de caractère étatique.*

*On avait dans ces développements de quoi jeter les bases d'un accord de paix. Une fois de plus, la discorde aura été alimentée par de nouveaux développements, donnant prétexte à chaque camp pour conditionner le dialogue par des exigences contradictoires. Les négociations directes sont interrompues depuis un an, suite au refus israélien de prolonger le moratoire sur les colonisations, qui se sont poursuivies ; les événements à Gaza, les attaques menées de ce territoire, les effets du blocus, ont accru la tension ; la réconciliation interpalestinienne n'a pas atténué les alarmes d'Israël face au Hamas ; les pétitions de principe des uns et des autres, sur le droit au retour, sur la reconnaissance de l'Etat juif, sur Jérusalem Est, sur les frontières de 1967, ou sur les forces à maintenir dans la vallée du Jourdain, auront servi de prétexte à retarder la négociation possible de compromis finaux équilibrés. Obama aura essayé sans succès de convaincre les Israéliens de faire des gestes favorisant la reprise du dialogue.*

<sup>1</sup> Paul Norden est le pseudonyme d'un diplomate.

*M. Abbas a voulu reprendre personnellement l'initiative, en recourant à l'ONU. Quelle que soit l'issue de sa démarche, elle devra être appréciée à l'aune de ses conséquences pour le processus de paix lui-même, un règlement durable relevant de la responsabilité des deux parties. Deux logiques sont possibles. Ou bien l'on constate que tout cela, au mieux ne changera pas les réalités du terrain, et au pire, envenimera la situation au point d'engendrer de nouveaux obstacles à la paix et d'affaiblir encore la capacité de médiation des grandes puissances. Ou bien l'on considère qu'on a là l'occasion d'adresser un signal fort : le statu quo n'est plus tolérable, au moment où le printemps arabe vient d'ouvrir la porte à plus de démocratie dans la région, où la frustration des Palestiniens atteint ses limites, et où Israël doit comprendre que son avenir et sa sécurité, dans cette nouvelle donne internationale, seraient mieux assurés aux côtés d'un Etat de Palestine stable et pacifique, que dans l'explosive cohabitation actuelle.*

*On peut espérer que de New York résulte une prise de conscience : l'urgence pour toutes les parties de remettre les négociations sur les rails, et pour l'Europe, celle de se donner les moyens, en paroles et en actes, d'être demain une des marraines de la paix.*

Note  
intégrale

La situation entre Israéliens et Palestiniens est aujourd'hui mise sous tension par une perspective historique. L'appel à la reconnaissance de la Palestine comme Etat doit faire l'objet cette semaine d'une Résolution, soumise par les palestiniens au Conseil de sécurité, M. Abbas devant s'exprimer devant l'Assemblée générale le 23 septembre. Chacun aurait souhaité que l'aboutissement de la solution « des deux Etats » intervienne dans le cadre d'un accord de paix global. Cependant, outre les difficultés permanentes, bien que maintes fois débroussaillées, qui se dressent sur la voie d'un règlement négocié (définition des frontières par échanges de territoires, droit au retour des réfugiés, statut de Jérusalem, garanties de sécurité), les derniers développements (absence de moratoire sur la colonisation, agressions menées de Gaza, accord du Fatah avec le Hamas, demande de reconnaissance de l'« Etat juif »), auront relancé tout au long de l'année 2011 la confrontation chronique des exigences préalables contradictoires. La communauté internationale ne peut se satisfaire de voir les chances de paix régresser à nouveau, en l'absence de négociations directes, et alors que les efforts de construction des institutions palestiniennes engendrent une dynamique dont la frustration pourrait provoquer un regain de tension. Cependant les conséquences sur le terrain de cette initiative unilatérale, rejetée par Israël et par les Etats-Unis, comportent également bien des motifs d'inquiétude.

Il s'agit ici de revenir sur les circonstances récentes du blocage du processus de paix, blocage qui aura rendu possible les soutiens que recueille, au sein de la communauté internationale, l'initiative unilatérale des Palestiniens à l'ONU. Les obstacles à la paix ne seront pas effacés par la situation juridique nouvelle qui naîtrait du vote de l'Assemblée générale ; c'est pourquoi un bref historique peut aider à cerner les conditions d'un indispensable redémarrage ultérieur des négociations.

## **1 - LE PROCESSUS DE NEGOCIATION**

Depuis deux ans, malgré l'enlisement des négociations, on peut considérer que la solution des deux Etats s'est consolidée comme seule perspective politique de résolution du conflit israélo-palestinien.

Dans son discours à l'Université de Bar-Ilan, le 14 juin 2009, B. Netanyahu avait franchi une étape importante en endossant la perspective de la création d'un Etat palestinien, assortie des conditions mises par Israël. Ces conditions ont cependant été dénoncées par les Palestiniens comme vidant ce geste de son sens.

En septembre 2010, l'échec de la conférence de Washington avait conduit les Palestiniens à envisager la proclamation de leur Etat en septembre prochain à l'ONU. Depuis lors, l'enjeu de la mobilisation internationale a été de faire en sorte que les négociations se renouent, de façon à ce que la perspective de l'Etat se réalise dans le cadre d'un accord avec Israël. Chaque camp a agité des exigences préalables, qui ont abouti, dans un blocage habituel dans l'histoire du processus de paix, à différer la négociation finale.

Lors de sa rencontre le 5 mai dernier avec N. Sarkozy à Paris, B. Netanyahu avait rejeté tout « diktat de l'ONU » sur la reconnaissance d'un Etat palestinien, la paix ne pouvant résulter que des négociations israélo-palestiniennes, et insisté sur certains problèmes (question de l'Etat juif, conséquences de l'accord interpalestinien).

Rappelons quelques-uns des principaux différends qui ont fait obstacle à la reprise des négociations :

### **- LA QUESTION DE LA COLONISATION**

Les négociations directes lancées le 2 septembre 2010 sont suspendues depuis le 26 septembre, M. Abbas ayant refusé de négocier après la non-reconduction du moratoire israélien de 10 mois sur la colonisation. Avec le moratoire, c'est la première fois que les Israéliens avaient accepté l'arrêt de la colonisation ; comme les Palestiniens étaient d'abord opposés à cette idée de moratoire, ils avaient refusé de négocier pendant les neuf premiers mois. La colonisation a repris en Cisjordanie (notamment à l'Est du mur de séparation), gommant les effets du moratoire. Des projets de construction significatifs ont été élaborés dans les grands blocs de colonies de Jérusalem Est. D'autres projets, à la fois plus limités et plus problématiques dans la perspective d'une division de Jérusalem, se développent au cœur des quartiers palestiniens (Sheikh Arrah, Ras al-Amud, etc.).

Dans la perspective de l'accord final, avec échange de territoires, outre les grands blocs de colonies à rattacher à Israël, on voit mal comment il ne faudrait pas retirer plusieurs dizaines de milliers d'Israéliens (8 000 ont quitté Gaza) d'implantations qui ont abouti à faire de la Cisjordanie palestinienne ce qu'on a comparé à un « archipel ».

Le 18 février dernier, le Conseil de sécurité a procédé au vote d'une résolution condamnant la poursuite de la colonisation, qui a suscité le veto des Etats-Unis. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont présenté une explication de vote commune, spécifiant comme objectif des négociations un accord sur les frontières des deux Etats, basé sur les lignes de 1967, avec des échanges de territoires équivalents ; des arrangements de sécurité qui, pour les Palestiniens, respectent leur souveraineté et montrent que l'occupation est terminée, et, pour les Israéliens, protègent leur sécurité, empêchent le retour du terrorisme, et apportent une réponse efficace aux nouvelles menaces ; une solution juste à la question des réfugiés ; une satisfaction aux deux parties sur Jérusalem et une solution pour le statut de Jérusalem comme capitale des deux Etats.

Le 17 mars, M. Abbas s'était déclaré prêt à reprendre les discussions si le Quartet endossait les explications de vote des « E3 ».

Dans son entretien avec *L'Express*, N. Sarkozy est revenu sur la question, considérant que c'était une erreur d'avoir voulu imposer l'arrêt de la colonisation comme condition du dialogue.

### **- LES GARANTIES DE SECURITE**

S'agissant des futures garanties de sécurité, les Palestiniens ne veulent pas envisager de troupes israéliennes en Palestine, tandis que les Israéliens n'acceptent pas le principe de troupes internationales.

En Israël, le récit « nous nous sommes retirés de Gaza, résultat, nous avons eu les roquettes du Hamas », ne peut que peser sur la façon d'aborder un retrait militaire de Cisjordanie dans le cadre d'un accord. Les préoccupations sécuritaires d'Israël et la soif d'indépendance des Palestiniens paraissent inconciliables si la communauté internationale n'est pas en condition de s'impliquer à la satisfaction des deux parties.

### **- LA RECONNAISSANCE DE L'« ETAT JUIF »**

Une autre question est apparue dans les préalables à la reprise des négociations : la demande de B. Netanyahu de reconnaissance par les Palestiniens de la notion d'« Etat juif ». Cette demande est rejetée par les Palestiniens comme constituant un renoncement inconditionnel au principe du « droit au retour » des réfugiés palestiniens chassés en 1948. On sait pourtant que dans la négociation finale, les Palestiniens sont prêts à admettre une concrétisation réaliste, minimale, de ce droit (comme l'ont confirmé des révélations sur leurs positions durant la conférence d'Annapolis) mais ne veulent pas céder d'emblée. M. Abbas a rappelé que l'accord devrait régler toutes les « demandes historiques », cela veut dire le problème des réfugiés, et il est peu vraisemblable que la question soit soulevée en amont, indépendamment des autres questions lourdes comme celle des frontières.

### **- LES SUITES DE L'ACCORD INTERPALESTINIEN**

Le président palestinien, Mahmoud Abbas, au nom du Fatah, et le chef du bureau politique du Hamas, Khaled Mechaal (résidant à Damas), ont signé un accord de réconciliation, au mois de mai dernier, lors d'une cérémonie au Caire. L'accord met un terme à la division entre la Cisjordanie et la bande de Gaza et ouvre la voie à des élections dans un délai d'un an.

À Paris, B. Netanyahu a répété son hostilité à l'accord : « l'idée, ce n'est pas d'établir un Etat palestinien pour continuer le conflit, comme le veut le Hamas. L'idée est d'établir un Etat palestinien pour mettre fin au conflit ». Le premier Ministre israélien avait estimé que l'accord était « un coup dur pour la paix et une grande victoire pour le terrorisme ». Selon lui, le président palestinien aurait dû exiger une « déclaration claire du Hamas portant notamment sur une reconnaissance d'Israël, une condamnation du terrorisme, avant de signer ».

Khaled Mechaal, depuis la prise de contrôle du Hamas à Gaza en juin 2007, cherche à jouer un rôle dans la conduite des négociations, à travers l'objectif de l'unité palestinienne. Il a déclaré que le Hamas souhaitait « l'établissement d'un Etat palestinien indépendant et souverain en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, avec Jérusalem pour capitale, sans renoncer d'un pouce y compris au droit au retour » : le Hamas ne réclame pas aujourd'hui la destruction de l'Etat d'Israël, se réclame de l'initiative de paix arabe, mais évidemment la nature de ce mouvement, qui a été reconnu par l'UE comme terroriste, ses liens avec la Syrie et l'Iran, ne peuvent en faire un partenaire direct ni pour Israël ni pour la communauté internationale. La Charte du Hamas, à la rhétorique fortement antisémite, et qui a pour objectif l'établissement, par le jihad et non par la négociation, d'une Palestine gouvernée par la charia, reste édifiante à cet égard.

Recevant les auteurs de l' « Israeli Peace Initiative », M. Abbas a déclaré qu'il restait en charge des négociations ; le gouvernement d'unité n'aurait pour fonction que de reconstruire Gaza et de préparer les élections ; le Hamas ne partagerait pas l'autorité en Cisjordanie. Il leur a confié que selon lui le Hamas avait des problèmes, ne se sentait pas en situation stable en Syrie, était peu confiant dans la nouvelle politique égyptienne. Mais des voix du Hamas ont déclaré que le gouvernement intérimaire ne reconnaîtrait pas Israël ni ne négocierait... et le maintien de Salam Fayyad à la tête du gouvernement peut être mis en question.

Les conséquences de l'accord sur la capacité de négociation de M. Abbas sont donc encore à évaluer ; comme les conséquences qu'en tirera le pouvoir israélien. E. Barak a de son côté fixé trois conditions à toute discussion avec le Hamas : qu'il reconnaisse Israël, accepte les accords israélo-palestiniens antérieurs, et abandonne le terrorisme. Ces demandes correspondent d'ailleurs à la position du Quartet. Le Hamas n'acceptera rien de tel, et M. Abbas considère qu'il n'y a pas lieu d'exiger du Hamas une reconnaissance d'Israël (qui n'est reconnue dans la zone que par l'OLP, l'Egypte et la Jordanie).

Ces tensions se sont répercutées sur les transferts à l'AP (60 millions d'euros suspendus par Israël) et Israël a dénoncé « une certaine incohérence de l'Union européenne qui considère le Hamas comme une organisation terroriste mais ne prend aucune précaution sur l'usage qui sera fait » des 85 millions supplémentaires d'aide aux Palestiniens débloqués au printemps. M. Abbas craint que le Congrès américain ne coupe, de son côté, des centaines de millions.

Pendant certains observateurs israéliens pensent que l'accord est bon pour la paix, s'il permet de faire évoluer le Hamas et d'unifier les Palestiniens à terme dans leur acceptation d'une solution négociée.

## **2 - LA SITUATION SUR LE TERRAIN**

### **- CISJORDANIE**

Du point de vue de la sécurité, la situation est assez calme, malgré des violences sporadiques. L'AP reçoit l'aide des Etats-Unis et de l'Europe (« Eupol Copps ») dans ce domaine. Les Palestiniens ont pris leurs responsabilités sérieusement s'agissant de leurs forces de sécurité et de l'établissement de l'état de droit. Pour Israël, la sécurité des colons nécessite une intense activité de contrôle des

déplacements au sein des territoires. Cependant des efforts ont été faits pour libéraliser les mouvements, les check-points majeurs (qui ne représentent qu'une fraction des obstacles) ayant été ramenés de quarante à vingt.

Le gouvernement israélien, notamment sous la pression de Tony Blair, représentant du Quartet, a pris d'autres mesures visant à faciliter la situation, par exemple l'attribution d'une nouvelle fréquence de téléphonie mobile, ou le transfert à l'AP de la sécurité de 7 localités. Il pourrait continuer dans ce sens s'il veut encourager la mutation de la Palestine vers le type de société avec lequel Israël pourrait coexister.

## **- GAZA**

Deux ans après l'opération « Plomb durci », la direction politique du Hamas a déclaré une trêve, mais sa branche armée et le Jihad islamique ont entretenu une escalade de la violence contre des cibles israéliennes, avec des tirs de roquettes, suivies de représailles israéliennes. On assiste à une sorte de guerre larvée à la frontière, tandis que les déclarations irréconciliables d'officiels du Hamas entretiennent l'impression d'une situation intenable à terme.

Après l'affaire de la flottille, Israël a procédé à des allègements du blocus en facilitant les importations (juillet 2010), puis les exportations (décembre 2010), et grâce au développement du point de passage à Kerem Shalom. En février dernier, B. Netanyahu a annoncé des mesures en faveur des infrastructures (énergie, exploitation du gaz off-shore, matériaux de construction). La situation reste cependant extrêmement difficile, en raison du chômage, de la lenteur de la reconstruction, de freins à l'activité comme la suspension des virements bancaires, ou encore des freins à la mobilité (3 000 sorties par mois pour 1,5 million d'habitants).

Le panel d'enquête du SGNU sur la flottille a rendu son rapport sur l'interception de la flottille, qui le 31 mai 2010, avait fait neuf victimes. Le refus israélien de présenter des excuses à la Turquie vient d'entraîner une dégradation sans doute durable des relations entre les deux pays.

La situation à Gaza demeure un nid de contradictions dangereuses : le blocus n'a pas amené la population à se tourner contre le Hamas, mais son allègement relatif ne suffit ni à normaliser la vie quotidienne, ni à reconquérir l'opinion internationale ; le Hamas se démarque de la lutte armée mais n'empêche pas le territoire de demeurer un foyer d'agression contre Israël ; tout peut s'envenimer pour des visées tactiques hostiles au processus de paix.

## **- LA CONSTRUCTION DE L'ETAT DE PALESTINE**

L'ambition de la conférence de Paris de décembre 2007, suivant de peu le processus d'Annapolis, de construire les institutions de l'Etat palestinien en dépit des vicissitudes politiques, a été tenue. La conférence avait une perspective politique inscrite dans son titre : « Conférence internationale des donateurs pour l'Etat palestinien », et le suivi politique en a été assuré par la France. Aujourd'hui divers signes de bonne administration (réduction du déficit public, point budgétaire sur internet tous les mois, perception des factures d'électricité, etc.), ainsi que les rapports du FMI et de la Banque mondiale, indiquent qu'on est parvenu à des structures étatiques capables de performances

correctes dans des domaines où les pays en développement rencontrent souvent des difficultés. Les sommes engagées par la conférence des donateurs (7,7 milliards de dollars sur trois ans, effectifs fin 2010, dont 4,3 d'aide budgétaire, soit plus que les demandes palestiniennes initiales) auront été déterminantes. Notons que les Etats européens représentent 43,9 % de l'aide budgétaire, les arabes 29,9, les Etats-Unis 18,8.

Même à Gaza, où l'on trouve la moitié des fonctionnaires de l'AP, cet effort a permis de conserver les agents qualifiés des services publics, même si le Hamas a investi la bureaucratie, l'appareil sécuritaire, la fiscalité, et resserré son emprise à la faveur du blocus.

Globalement, alors qu'on pouvait douter il y a trois ans de leur capacité à gérer un Etat, il semble aujourd'hui qu'Abbas et Fayyad aient réussi à crédibiliser, sur les plans institutionnel et technique, la création d'un Etat.

### **3 - LES POSITIONS FRANÇAISE ET AMERICAINE**

#### **- LA POSITION DE LA FRANCE**

La diplomatie française considère que seule une définition des paramètres d'un accord de paix par la communauté internationale, endossés par le Quartet, est de nature à permettre la reprise des négociations directes. Ces négociations doivent permettre d'atteindre l'objectif fixé par le Quartet d'un accord-cadre d'ici septembre, comprenant la création d'un Etat de Palestine, souverain, démocratique, viable, sur la base des frontières de 1967 avec échanges de territoires ; avec Jérusalem comme capitale des deux Etats (déclaration de N. Sarkozy à la Knesset en mai 2008) ; avec toutes les garanties de sécurité pour Israël.

Elle tient la colonisation comme illégale. Elle exige la cessation des tirs à partir de Gaza. Elle soutient la mise en œuvre du Plan Fayyad.

A la suite de sa visite à Londres, puis Paris, qui visait à mettre en garde les Européens contre une reconnaissance unilatérale de l'Etat palestinien, B. Netanyahu s'est déclaré satisfait, notamment du soutien de N. Sarkozy (non exprimé officiellement par l'Elysée) à sa demande de voir Israël reconnu comme l'« Etat du peuple juif », et estime avoir été entendu par ces deux capitales sur la question du Hamas après les déclarations de K. Mechaal. Paris, de même que Mme Ashton, ont déclaré attendre des « clarifications » des Palestiniens à ce sujet.

La position française est évidemment en phase avec les principes réitérés par l'Union européenne. Les déclarations des Conseils européens, notamment de décembre 2009, fournissent des positions articulées en faveur de la solution des deux Etats. Ces conclusions sont acceptées par les Palestiniens comme fournissant un langage clair sur les caractéristiques souhaitables de l'accord final, les étapes à franchir et l'accompagnement que l'Europe peut fournir à la construction de l'Etat palestinien.

Pour la diplomatie française, la reconnaissance de l'Etat palestinien n'était pas, dès le printemps dernier, à exclure. « Si le processus de paix reprend durant l'été, la France dira qu'il faut laisser les

protagonistes discuter sans bousculer le calendrier », avait déclaré Nicolas Sarkozy dans *L'Express*. « Si, à l'inverse, le processus de paix est toujours au point mort en septembre, la France prendra ses responsabilités sur la question centrale de la reconnaissance de l'Etat palestinien ».

Récemment, le porte-parole du Quai d'Orsay déclarait que la France prendrait ses responsabilités, avec la préoccupation de préserver la relance du processus de négociation, d'éviter la confrontation diplomatique et de maintenir une unité européenne. On verra en conclusion que ce cahier des charges est ardu.

## - LA POSITION DES ETATS-UNIS

Jusqu'ici, le Président Obama semble avoir échoué à exercer dans le processus de paix le leadership facilitateur attendu de lui. Il a connu des tensions répétées avec B. Netanyahou, surtout sur les implantations en Cisjordanie et les constructions à Jérusalem Est, dont il souhaitait le gel : le moratoire de 10 mois décidé en 2009, excluant Jérusalem Est, était un compromis. L'épisode de l'an dernier, lorsqu'il a relancé les négociations directes à la Maison-Blanche le 2 septembre, pour échouer à convaincre B. Netanyahou, quelques semaines après, de prolonger le moratoire sur la colonisation à l'Ouest du Jourdain, a été considéré par les observateurs américains comme un gaspillage du crédit présidentiel. Ensuite, l'Administration américaine a proposé à B. Netanyahou un ensemble de facilités (dont des avions de combat) pour l'inciter à accepter un nouveau moratoire de 90 jours ; le premier ministre n'a pas été suivi par son gouvernement et les Américains ont dû retirer leur offre.

Apparemment impuissants à obtenir des concessions des Israéliens, les Etats-Unis soutiennent leurs demandes, notamment sur une présence israélienne de sécurisation à long terme dans la vallée du Jourdain, ce qui représente une ligne rouge pour les Palestiniens. La question est donc de savoir dans quelle mesure Washington a la volonté et les moyens de peser pour la relance des négociations, sans se heurter à l'intransigeance des deux camps et apparaître, *in fine*, comme prisonnier de la sensibilité israélienne.

B. Netanyahou s'est rendu à Washington en mai dernier, et peu avant Obama s'était prononcé pour un Etat de Palestine dans les frontières de 1967, avec échanges de territoires : cette référence aux frontières de 1967 était une innovation dans l'expression officielle américaine à ce niveau, à nouveau récusée par le premier ministre israélien. Il évoquait également un retrait graduel mais complet des forces israéliennes présentes en Palestine. Dans son discours devant le Congrès, B. Netanyahou, s'il s'engageait pour un Etat palestinien assez grand pour être viable, indépendant et prospère, devait réitérer son refus de céder sur Jérusalem Est, de renoncer aux implantations, y compris certaines en territoire palestinien, et à une présence militaire dans la vallée du Jourdain.

A ce stade, les mouvements effectués par Obama dans le sens des Palestiniens, afin de faire bouger les lignes (sans se démarquer du soutien à Israël sur les paramètres ayant une justification sécuritaire), jusqu'à son engagement l'an dernier, devant l'ONU, d'œuvrer pour l'avènement de la Palestine en 2011, semble oblitérés par la confirmation officielle donnée par les Etats-Unis le 8 septembre dernier qu'ils opposeraient leur veto à toute tentative d'obtenir la reconnaissance d'un Etat de Palestine au Conseil de sécurité.



## 4 - LES FACTEURS CRITIQUES

Le processus de paix est à nouveau entré dans une phase critique : soit un sursaut sous la pression des échéances, soit un délitement risquant de déstabiliser les deux parties.

Trois facteurs semblent déterminants pour l'avenir :

### 4.1 - LA CAPACITE DE COMPROMIS DES PARTIES

Avec un régime parlementaire monocaméral, le scrutin proportionnel, et 12 partis représentés, Israël reste difficile à gouverner et donc à engager dans une stratégie d'avenir pour la paix. Avec le déplacement à droite du centre de gravité politique, l'affaiblissement du parti travailliste (départ d'E. Barak en janvier dernier avec 4 députés pour créer une formation centriste restant dans la coalition, 8 des députés travaillistes rejoignant l'opposition dominée par Kadima, le parti d'E. Olmert), et après quelques années qui auront été, depuis longtemps, les plus calmes, les Israéliens semblent vivre dans l'idée que l'équilibre actuel est stable.

Le camp de la paix paraît atone, mais deux initiatives en avril (Israeli Peace Initiative, puis une déclaration de dizaines d'intellectuels et artistes éminents réunis à Tel Aviv, à l'endroit de la proclamation de l'Etat d'Israël, pour soutenir la création de l'Etat palestinien) ont rappelé la vivacité et le pluralisme du débat en Israël.

B. Netanyahu a réussi à se positionner au centre, mais sa capacité de compromis dans les négociations dépend des réactions de ses alliés de droite dans la coalition, hostiles aux concessions, notamment sur la question du moratoire. Sera-t-il possible de ramener les Palestiniens à la table sans moratoire sur les colonisations? Sera-t-il possible de surmonter le préalable de la reconnaissance de l'Etat juif, dont l'acceptation par les Palestiniens paraît aussi peu probable? Sera-t-il possible de définir des garanties de sécurité mutuellement acceptables ?

Du côté palestinien, le Fatah sera-t-il *de facto* pris en otage par les extrémistes, ou bien le Hamas, soucieux de l'avenir, laissera-t-il M. Abbas réussir, ou échouer, dans la négociation, afin de jouer ses cartes quoi qu'il arrive ?

### 4.2 - LES EFFETS DU CHANGEMENT DANS LE MONDE ARABE

Il est tentant de penser que la mort de Ben Laden, les révolutions arabes et la relecture de l'islam politique qu'elles entraînent, auront redonné à la solution du conflit du Proche-Orient une urgence nouvelle : les Etats-Unis, comme l'Europe, en renouant avec la nouvelle donne régionale, ont intérêt à manifester leur détermination sur ce terrain ; soutenir les peuples contre les dictatures, en négligeant la situation des Palestiniens, expose à l'accusation du « deux poids deux mesures », même si les contextes sont bien différents. Les Israéliens peuvent s'inquiéter de perdre des interlocuteurs prévisibles au profit de régimes plus ou moins démocratiques dont il est difficile d'anticiper le comportement, la cause palestinienne demeurant vivace dans les opinions publiques, et pouvant être ravivée par les islamistes comme un vecteur de mobilisation à leur profit. Les signes peut-être transitoires de réchauffement donnés par l'Egypte en direction des pays ou forces

islamistes, et son rôle dans l'accord interpalestinien, les avaient alarmés, avant même les récents accrochages autour de leur ambassade au Caire.

En même temps la démocratisation peut s'avérer une manière de sortir de l'exploitation par des dictateurs des sentiments populaires anti-sionistes (encore que les régimes arabes autoritaires soient devenus prudents à cet égard pour ne pas faire le jeu de l'Iran), ou de mettre fin au soutien que certains régimes accordent aux extrémistes. Il y a donc, en Israël même d'ailleurs, des interprétations divergentes sur ces évolutions.

Aujourd'hui, on voit mal comment les tensions entre Israël et l'Égypte, et entre Israël et la Turquie, ne seraient pas un facteur de crispation pour Israël, alors que les relations qu'il entretenait avec ces deux pays étaient maîtrisées, voire rassurantes, dans une équation régionale hostile.

### **4. 3 - LA CAPACITE D'ENTRAINEMENT DES GRANDES PUISSANCES**

La détermination des Etats-Unis à pousser le processus de paix restera, plus que jamais, nécessaire, mais moins que jamais, ne sera suffisante.

L'Europe se trouve dans une situation frustrante. Ses principaux membres actifs sur le terrain, et l'UE elle-même, ont accompli l'effort le plus poussé de définition et de promotion de la solution des deux Etats, et ont largement soutenu la transition institutionnelle et économique de la Palestine vers une la capacité étatique. Les déclarations du Conseil européen ont aussi le mérite de forcer l'adhésion des Palestiniens à un langage international équilibré (même si Israël conteste qu'il le soit). De même, l'engagement des Européens pour la sécurité d'Israël est clair. Cependant l'Europe, on le sait bien, n'est qu'un facilitateur, qui fera partie de la solution définitive, le moment venu, mais dont la capacité à provoquer les compromis nécessaires dans la négociation reste très faible.

On peut regretter à cet égard l'absence de synergie politique suffisante entre les Etats-Unis et l'Europe, même si, au sein du Quartet, la coordination diplomatique fonctionne. Les Etats-Unis ne veulent pas d'une avancée au sein du Quartet sur la définition des paramètres, tant que les Palestiniens voudront conditionner la reprise des négociations au gel des colonisations. Le langage européen (explications de vote des E3 citée ci-dessus) leur pose aussi divers problèmes. Des termes comme « échange de territoires équivalents, Jérusalem capitale des deux Etats », sont considérés en effet par Israël comme « préemptant » le règlement négocié. Il reste à voir quelles conséquences aura pour cette nécessaire synergie la divergence entre Washington et la majorité des capitales européennes sur la question de la reconnaissance de la Palestine.

Les initiatives européennes devraient être portées plus fortement. A ce sujet, on mentionnera pour l'histoire la « lettre du groupe des anciens dirigeants européens » adressée le 21 décembre 2010 au Président du Conseil européen, M. Van Rompuy. La lettre, à l'initiative de Hubert Védrine et de Chris Patten, reprend les douze chapitres de la déclaration du Conseil européen de 2009 et les actualise. Lionel Jospin, Romano Prodi, Javier Solana, Felipe Gonzales, Helmut Schmidt, Von Weizacker, figurent parmi les personnalités qui ont signé cet appel. La lettre souligne que « sans une action rapide et déterminée pour arrêter la dégradation de la situation sur le terrain, une solution à deux Etats, qui constitue la seule option pour une résolution pacifique du conflit, sera de plus en plus

difficile à atteindre. » Cette lettre est ici évoquée en tant que signal politique donné à l'échelle européenne ; en revanche son contenu n'a pas fait l'unanimité et n'a pas été jugé équilibré par les Israéliens.

Aujourd'hui, la question de la reconnaissance de la Palestine met aussi au défi l'unité de la diplomatie de l'Union européenne, compte tenu de l'opposition connue de certains Etats ; en particulier, l'attitude de l'Allemagne est un paramètre qui ne peut laisser la France indifférente.

Enfin, on sait que la dialectique entre ce qui se passe sur le terrain et les efforts diplomatiques, est pleine d'aléas. C'est pourquoi il faut espérer une dynamique positive permettant simultanément : d'alléger le sentiment des Israéliens d'être condamnés à l'insécurité, et d'alléger le sentiment des Palestiniens d'être condamnés à l'invivable. Pour que les équipes dirigeantes reconnaissent la légitimité de ces soucis existentiels et travaillent ensemble à les transcender, il leur faut de l'autorité dans leur propre camp, de la confiance dans l'autre, la garantie d'un environnement régional et international favorable, et du courage. Ces conditions sont-elles réunies, le seront-elles davantage, ou non, après la reconnaissance de la Palestine ?

## **CONCLUSION**

C'est un truisme de noter que l'appel à la reconnaissance de l'Etat de Palestine par l'ONU ne sera une réussite que si elle contribue à une paix durable.

Si cet appel avait lieu, et à l'heure actuelle cela supposerait un repli des Palestiniens vers l'Assemblée générale et le statut d'Etat observateur non membre, l'optimisme conduit à espérer que les Palestiniens, sortis de l'« orphelinat » des peuples sans Etat, en passe de devenir sujets à part entière du droit international, mobilisés par la construction de leur pays, faisant passer le souci de leur avenir avant tout, et maîtrisant les extrémismes, seraient, dans leur dialogue avec Israël, un interlocuteur à la hauteur des responsabilités de leur nouveau statut ; et que les Israéliens, qui sont de toutes façons ralliés à la solution des deux Etats, s'adapteraient, dans la négociation du règlement final, à ce changement d'interlocuteur. Le statut d'Etat observateur n'est pas incompatible avec la négociation des frontières, d'autant que suivant les hypothèses à l'étude, une Palestine de 94 % des territoires occupés en 1967, semble préserver une bonne partie des colons israéliens. On peut espérer que la nécessité irréversible de la coexistence de deux Etats - objectif partagé des deux parties – soit en quelque sorte renforcée symboliquement par une étape onusienne vers la naissance de la Palestine, et que cette forme de révolution copernicienne dans le processus de paix permette de revenir aux fondamentaux de la négociation.

En revanche, la lecture des réalités permet d'imaginer les risques immédiats de la situation qui va s'instaurer dans les jours qui viennent. La saisine du Conseil de sécurité (où il faut une majorité de 9 voix sur 15, sans veto d'un des membres permanents) est bien l'option choisie par M. Abbas, ainsi qu'il l'a annoncé publiquement à la télévision vendredi dernier, malgré la perspective du veto américain, et en dépit des efforts menés par les diplomaties américaine, et européenne (tandis que Mme Ashton se rendait dans la région, l'UE appelait le 17 septembre à une « solution constructive pouvant conduire à une diplomatie de paix », espérant que les Palestiniens accepteraient de

présenter leur démarche à l'Assemblée générale, ou encore de la différer le temps de tester la reprise des négociations directes).

La démarche choisie par M. Abbas entraîne des risques, qui, indépendamment du mérite intrinsèque de la cause qu'elle exprime, sont des données objectives. On voit bien le raidissement du leadership israélien contre l'AP, dans un contexte de dénonciation *de facto* des accords d'Oslo (Danny Ayalon, vice-ministre des Affaires étrangères, vient de prévenir qu'Israël se verrait libéré de tous ses engagements et accords par cette démarche unilatérale – on rétorquera à Israël en rappelant ses propres manquements). B. Netanyahu, qui s'exprimera le 23 septembre devant l'Assemblée générale, répète que « ce n'est pas par une approche unilatérale à l'ONU qu'on réalisera la paix », et son entourage, même si cela ne paraît guère réaliste, a agité la possibilité de mesures punitives.

L'impatience populaire et une crise politique du côté palestinien peuvent déstabiliser les autorités actuelles, si l'impasse au Conseil de sécurité, comme éventuellement plus tard, le vote à l'Assemblée générale, n'entraîne pas de progrès sur le terrain. Le Hamas a en effet refusé de soutenir la démarche de M. Abbas à l'ONU, décrite comme dérisoire.

A l'échelle internationale, il faudra surmonter les complexités d'une candidature à l'ONU d'un pays occupé, dont les critères internes et externes de souveraineté étatique resteraient à refonder dans la clarté juridique, avec un Congrès américain bien capable de suspendre l'aide aux Palestiniens ; la mise en relief des divisions transatlantiques, et internes à l'Europe, qui ferait mieux de rester unie, si elle veut jouer enfin tout le rôle constructif auquel elle peut légitimement prétendre, dans l'édification et la garantie de la paix définitive.

Après un échec à la porte du Conseil de sécurité, avec des délais de procédure, de nouvelles tractations, les Palestiniens viseront-ils ultérieurement un statut d'Etat observateur non membre, accordé par l'Assemblée générale, où ils disposeront de la majorité nécessaire des deux-tiers, statut leur permettant déjà d'entrer dans les organisations du système des Nations Unies, et à la Cour pénale internationale ? Les conditions seront-elles alors réunies pour que ce vote s'intègre mieux dans un processus de paix renoué ?

A l'heure où nous écrivons, les tractations se poursuivent et nous n'avons pas de certitude sur la procédure exacte, sur le texte de la Résolution proposée, son caractère équilibré, ses références aux paramètres territoriaux, les conditions de calendrier ou autres proposées aux Etats membres pour qu'il procèdent, c'est la responsabilité ultime de chacun d'entre eux, à la reconnaissance de l'Etat de Palestine (si elle était votée par le Conseil de sécurité, par hypothèse, une Résolution en vue du statut d'Etat membre à part entière devrait être transmise à l'Assemblée générale). Les mots, les engagements pris, les déclarations interprétatives, tout comptera aux yeux de chaque capitale concernée, qu'il s'agisse de voter au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale.

Deux logiques existent, et chacun, selon sa sensibilité, peut parier dans un sens ou dans l'autre. D'un côté, le risque d'envenimer les choses est clair, on l'a vu. De l'autre, le bénéfice de donner aux Palestiniens dans l'impasse le signe de progrès que M. Abbas attend, après une si longue frustration, serait en même temps un signal fort de l'inacceptabilité du *statu quo* dans le nouveau contexte régional issu du printemps arabe. Dans le souci de sa propre sécurité, sur laquelle il n'est pas

question de laisser peser le plus petit doute, Israël doit comprendre, au-delà des déclarations d'intention, qu'avoir à ses côtés un Etat de Palestine créé dans des conditions encadrées par la communauté internationale, est une meilleure assurance pour l'avenir que la coexistence instable qu'il a pour l'heure le sentiment de maîtriser.

Sans aller plus loin dans le débat, dont on a voulu seulement évoquer les termes, on soulignera que la démarche palestinienne à l'ONU devra avant tout s'apprécier à l'aune de ses conséquences pour la reprise et le succès du processus de paix. Là est la véritable responsabilité de la communauté internationale.

*Rédigé le 20 septembre 2011*