

LA RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT PALESTINIEN : UNE FAUSSE BONNE IDÉE

Par **Bruno Tertrais**,
politologue, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique

Le 21 septembre 2011

Synthèse

La démarche engagée par M. Abbas est une fausse solution au problème du blocage du processus de paix. Les conditions d'une reconnaissance de l'Etat palestinien ne sont pas remplies : la Palestine ne répond pas aux critères traditionnels de reconnaissance de l'Etat (territoire défini, population permanente et gouvernement effectif). Cette reconnaissance n'a aucun caractère d'urgence : le printemps arabe l'a fait passer au second plan des préoccupations des populations arabes. Les Palestiniens eux-mêmes ont d'autres priorités : emploi, libertés publiques, santé, éducation...

Surtout, le caractère unilatéral et maximaliste de la démarche de l'Autorité palestinienne rend celle-ci contre-productive. Une admission à l'ONU n'aurait aucun impact réel pour la population palestinienne. Une telle démarche risque fort de raidir les positions d'Israël et d'obscurcir davantage l'horizon politique.

La France ne doit pas reconnaître aujourd'hui l'existence d'un Etat palestinien, ni légitimer la démarche de M. Abbas. L'abstention lors d'un vote à l'ONU apparaît comme le choix le plus approprié. En tout état de cause, une position européenne commune sur le sujet sera un paramètre déterminant.

Note intégrale

Comme on le sait, l'enjeu d'un vote à l'ONU n'est pas la reconnaissance en elle-même (ce sont les gouvernements qui reconnaissent les Etats), mais l'appel à la reconnaissance de l'Etat palestinien et l'éventuel changement de statut de la Palestine à l'ONU.¹

Deux questions différentes sont donc posées : d'une part, faut-il reconnaître aujourd'hui l'existence d'un Etat palestinien ? D'autre part, faut-il voter en faveur de son admission à l'ONU ?²

¹ Théoriquement, l'existence juridique d'une Palestine indépendante pourrait faire l'objet d'un processus en quatre temps : (1) le vote d'une résolution à l'Assemblée générale appelant à la reconnaissance de l'Etat palestinien ; (2) la reconnaissance par les gouvernements qui ne l'ont pas fait de l'existence de cet Etat (ce qui est déjà le cas pour plusieurs dizaines d'entre eux, sous des formes diverses), (3) un vote au Conseil de sécurité sur son admissibilité à l'ONU et (4) un vote à l'Assemblée générale sur son admission.

² En l'absence de vote positif du Conseil de sécurité, il n'y aurait évidemment pas de vote subséquent à l'Assemblée générale sur l'admission elle-même.

LES CONDITIONS D'UNE RECONNAISSANCE NE SONT PAS REMPLIES

Force est de constater que les critères traditionnels de l'existence de l'Etat – territoire défini, population permanente, gouvernement effectif – ne sont guère remplis :

- Le problème de la définition du territoire de l'Etat palestinien reste entier, y compris (mais pas seulement) du fait de la colonisation israélienne et de la construction de la barrière de sécurité.³ L'exemple du Kosovo mis en avant par les autorités palestiniennes n'est pas pertinent : la délimitation de ce territoire (pour partie frontière administrative, pour partie frontière internationale) ne posait pas problème. Pourquoi faudrait-il accepter unilatéralement et dès aujourd'hui les « frontières de 1967 » comme délimitant le territoire de l'Etat palestinien ?
- Il existe bel et bien une population palestinienne, mais dans quelles limites ? Qui bénéficierait *de jure* de la future nationalité palestinienne (cf. problème du droit au retour, des futurs *swaps* de territoires, etc.) ?
- En Cisjordanie, les progrès de la gouvernance sont réels, et du point de vue économique, l'Autorité palestinienne est effectivement en mesure d'administrer le futur Etat. Toutefois, comme on le sait, le pouvoir exécutif n'y dispose que d'une autorité limitée et géographiquement circonscrite.⁴ Sans compter le statut juridique quelque peu douteux des dirigeants actuels (extension abusive du mandat de M. Abbas, absence de désignation de M. Fayyad par le Conseil législatif palestinien). De plus, ce pouvoir n'est pas unitaire : la réconciliation avec le Hamas n'est que de façade.⁵ Et à supposer même qu'une authentique réconciliation puisse se faire, l'intransigeance du Hamas sur la légitimité de l'Etat d'Israël affaiblit l'argument de la réciprocité utilisé par M. Abbas (« nous reconnaissons Israël, ils doivent reconnaître la Palestine »).

En outre, la Cisjordanie resterait un territoire occupé et donc non souverain (et qui ne l'a jamais été contrairement, par exemple, aux Pays baltes avant leur annexion par l'Union soviétique).

Par ailleurs, l'appel à la reconnaissance de l'Etat palestinien peut être interprété comme une modification unilatérale du statut des territoires occupés, contraire aux principes définis dans les accords d'Oslo-II (le statut final doit être négocié) et les déclarations du Quartet.⁶

³ En 1919, les Alliés s'étaient abstenus de reconnaître la Lituanie au motif que la définition de son territoire n'était pas suffisamment précise.

⁴ En 1929, le Tribunal arbitral mixte germano-polonais avait considéré que « pour qu'un État existe et puisse être reconnu », il lui faut, inter alia, « exercer en réalité la puissance publique nationale de façon indépendante ».

⁵ La complexité des institutions palestiniennes pose une autre difficulté en cas de changement de statut de la Palestine à l'ONU : c'est l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP), qui prétend représenter tous les Palestiniens – de l'intérieur et de l'extérieur – qui y représente la Palestine avec un statut d'observateur.

⁶ "The Quartet (...) strongly reaffirms that unilateral actions by either party cannot prejudice the outcome of negotiations and will not be recognized by the international community" (Middle East Quartet Statement, 5 février 2011).

LA RECONNAISSANCE N'A AUCUN CARACTERE D'URGENCE

Certains évoquent des « attentes » créées par le discours du Caire de M. Obama et les positions du Quartet. Mais ces attentes ne sont guère nouvelles : rappelons que l'administration Bush et le Quartet avaient souhaité la création d'un Etat palestinien avant la fin de l'année 2008.

En outre, le printemps arabe a relégué le processus de paix à l'arrière-plan de la scène politique moyen-orientale. La reconnaissance de la Palestine n'est aujourd'hui ni une priorité des populations arabes, ni même des Palestiniens eux-mêmes⁷. Dans l'ensemble de la région, la situation économique et sociale (emploi), les libertés publiques, la santé et l'éducation l'emportent aujourd'hui sur tout agenda d'ordre international.

La solution à deux Etats fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus, même en Israël. En termes de statut final, toutes les options autres que celle d'un Etat palestinien indépendant ont été décrédibilisées. La nécessité de sanctuariser la solution à deux Etats n'est donc guère un argument pertinent pour un vote positif.

Le lobbying de l'Autorité palestinienne en faveur d'un vote à l'ONU n'est pas exempt d'arrière-pensées personnelles du côté de M. Abbas, qui songe à la trace qu'il souhaite laisser dans l'Histoire. À l'inverse, M. Fayyad semble relativiser aujourd'hui la portée de cette démarche.⁸

Enfin, le refus de négocier sans conditions (arrêt de la construction dans les colonies de peuplement et/ou reconnaissance des frontières « de 1967 ») est un choix de l'Autorité palestinienne qui ne saurait justifier la recherche d'une illusoire option alternative. **L'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix est de la responsabilité des deux parties.**

SURTOUT, LA DEMARCHE PALESTINIENNE RISQUE D'ETRE CONTRE-PRODUCTIVE

La démarche entreprise par M. Abbas a créé, elle, de nouvelles attentes, et celles-ci ne seront pas satisfaites. Son échec prévisible risque d'attiser les frustrations. Au demeurant, dans le contexte actuel, même une admission à l'ONU ne conduirait à aucune évolution positive tangible pour la population palestinienne : d'où un risque réel de contestation sociale, peut-être violente (sans compter la réaction du Congrès américain, qui pourrait être enclin à limiter l'aide aux territoires).

Loin d'amener Israël à assouplir ses positions, la démarche unilatérale de M. Abbas risque fort d'amener le pays à raidir ses positions et à se refermer sur lui-même. Au lieu de déboucher l'horizon politique, elle pourrait bien l'obscurcir encore un peu plus. Israël pourrait même aller jusqu'à dénier toute légitimité à l'Autorité palestinienne, au motif d'une violation majeure des accords d'Oslo-II. On peut regretter la dureté des positions du gouvernement de M. Netanyahu ; il faut malheureusement en tenir compte.

⁷ Sondage Greenberg Quinlan Rosner Research / Palestinian Center for Public Opinion, juillet 2011.

⁸ Associated Press, « AP Interview : Palestinian PM Skeptical of UN Bid », 28 juin 2011.

Enfin, rappelons que la Jordanie s'inquiète d'une évolution de la situation politique qui mettrait en cause sa capacité à gérer sa frontière occidentale bilatéralement avec Israël, voire susciter des troubles internes.

Dès lors, pour la France :

- Il ne serait pas raisonnable de reconnaître aujourd'hui l'existence d'un Etat palestinien.
- La démarche unilatérale et maximaliste de M. Abbas ne saurait être légitimée : lors d'un vote à l'ONU, l'abstention serait aujourd'hui le choix le plus approprié, assorti d'une clarification de nos positions sur les conditions de reconnaissance d'un Etat palestinien. En revanche, un revirement palestinien acceptant la reprise sans condition des négociations, conjugué à une simple revendication du statut « d'Etat non membre », changerait la donne.

Quel que soit le choix envisagé, l'exigence d'une position européenne commune devrait être un paramètre déterminant – la question palestinienne est après tout l'acte fondateur de la politique étrangère commune (Venise, 1980) – même si le statut particulier de la France au Conseil de sécurité lui confère des responsabilités spécifiques.

Note rédigée le 18 septembre 2011