



ISRAËL-PALESTINE : COMMENT SORTIR DE L'IMPASSE ?

Alain Dieckhoff

Directeur de recherche au CNRS / CERI

Début 2006, en l'espace de deux mois, Palestiniens et Israéliens ont radicalement transformé la scène politique de leurs pays. Fin janvier, les premiers ont offert au Hamas un triomphe électoral¹ qui a abouti à la constitution d'un gouvernement islamiste. Fin mars, les seconds, convoqués pour des législatives anticipées, ont donné l'avantage au parti Kadima, une formation centriste créée par Ariel Sharon quelques semaines avant son attaque cérébrale du 4 janvier.

Après le déclenchement de l'Intifada al-Aqsa, en septembre 2000, le processus de paix initié dans les années 1990 a connu un coup d'arrêt brutal. Les récents changements internes viennent confirmer que le dialogue politique n'est plus à l'ordre du jour : les vainqueurs des derniers scrutins se regardent en chiens de faïence. La communauté internationale, quant à elle, n'a pas encore pris la mesure de la situation. Il faudra, pourtant, qu'elle s'y ajuste. Il appartient aux Occidentaux d'élaborer une diplomatie plus "vraie", toujours engagée dans la recherche d'une solution durable mais adaptée aux réalités de l'heure.



SCIENCES PO



LES LEÇONS DU RETRAIT DE GAZA

Le 12 septembre 2005, les derniers soldats israéliens quittaient la bande de Gaza. Une occupation militaire de trente-huit ans prenait fin. Ce départ, sans fanfare, intervenait bien en avance sur le calendrier prévu. Il faisait suite à l'évacuation forcée, à la mi-août, des vingt et une colonies de ce territoire, des quatre à cinq mille habitants qui y résidaient encore et des quelques milliers de manifestants qui les avaient rejoints pour leur témoigner leur soutien.

De la mise en œuvre fructueuse du plan de désengagement de Gaza, plusieurs leçons méritent d'être tirées. La première, c'est que les faits accomplis sur le terrain, dont les colonies étaient le symbole le plus visible, ne sont pas irréversibles. Une volonté politique déterminée peut les remettre en cause. Cette volonté n'a jamais manqué à Ariel Sharon. Après avoir annoncé son plan de retrait unilatéral en février 2004, le premier ministre a su, en effet, pour parvenir à ses fins, passer outre l'opposition des militants de son propre parti, le Likoud, surmonter l'hostilité de la majorité des députés du camp nationaliste et résister à la fronde de nombreux ministres. En décidant de mettre un terme à la présence israélienne dans la bande de Gaza, cet homme qui avait tant fait pour la renforcer durant des décennies a fini par faire prévaloir les considérations stratégiques au détriment des motivations idéologiques. Abandonner cette contrée peuplée de 1,3 million de Palestiniens et dépourvue de véritable utilité militaire, c'était conjurer le spectre de la parité démographique judéo-arabe. Un objectif suffisamment important pour renoncer au rêve d'un Grand Israël s'étendant du Jourdain à la Méditerranée...

La seconde leçon, c'est que le mouvement des colons n'est en mesure de peser véritablement sur le jeu politique qu'aussi longtemps qu'il dispose de relais puissants à l'intérieur du système politique. Mais si ces relais lui font défaut, il n'est plus en mesure de contrecarrer les évacuations des implantations décidées par le gouvernement. Certes, la "mobilisation de la rue" peut tenter d'infléchir le pouvoir. Manifestations, sit-in, blocages des routes se sont ainsi multipliés tout au long de l'année dernière. Des responsables religieux ont officiellement protesté contre toute rétrocession de la "terre d'Israël", allant même parfois jusqu'à appeler les soldats à désobéir aux ordres. Pourtant, ces différentes actions n'ont eu qu'un impact limité. La "résistance" des colons à Gaza se sera bornée à des jets de projectiles divers sur les forces de l'ordre et à des bordées d'injures. Un comportement qui, loin de rendre leur cause populaire en Israël, aura eu l'effet strictement inverse. Ce qui

conduit au troisième enseignement : toute politique de retrait territorial est quasiment assurée de réussir si elle bénéficie du soutien majoritaire de l'opinion publique. Tout au long de l'été 2005, le premier ministre a su pouvoir compter sur cet appui. Le désengagement de Gaza n'est pas tellement important en soi — même si, pour les Palestiniens, récupérer 20 % d'un territoire exigu et surpeuplé est tout à fait appréciable. L'essentiel, c'est qu'il institue un précédent. Si les colonies ont été évacuées à Gaza, elles peuvent aussi l'être, au moins partiellement, en Cisjordanie !

Ces trois leçons ont été retenues par beaucoup, à commencer par Ariel Sharon lui-même. Toutefois, le premier ministre avait compris que s'il souhaitait poursuivre sa logique unilatérale en Cisjordanie, il était impératif pour lui de disposer d'une base politique solide. Une base que le Likoud, globalement réservé, voire hostile au plan de désengagement, ne lui offrait plus. D'où sa décision de franchir le Rubicon, le 21 novembre 2005, en quittant le Likoud — dont il était un des fondateurs — pour créer un nouveau parti, Kadima (En avant).

BIG BANG DANS LA VIE POLITIQUE ISRAËLIENNE

KADIMA, PARI GAGNÉ

Le phénomène Kadima est tout à fait inédit dans la vie politique israélienne. Si des formations centristes éphémères avaient déjà vu le jour auparavant (l'exemple le plus récent étant le parti laïque Shinoui, qui a remporté quinze mandats sur cent vingt aux élections de 2003 mais a disparu de la nouvelle Knesset), jamais encore un premier ministre en exercice n'avait institué un nouveau parti clairement conçu comme un instrument destiné à assurer sa réélection. Kadima a été voulu par Sharon et pour Sharon. Avec, comme conséquence évidente, l'hypothèque qu'a fait peser sur l'avenir de ce mouvement l'attaque cérébrale dont son initiateur fut victime début janvier 2006.

Pourtant, contrairement aux prédictions alarmistes, Kadima n'est pas mort-né. Il est constamment resté en tête tout au long de la campagne électorale, même si, au final, avec vingt-neuf sièges, sa victoire est en deçà des prévisions des différents sondages qui le créditaient d'environ dix mandats supplémentaires. Il n'en reste pas moins que Kadima a gagné et qu'il doit ce succès à deux choses.

D'une part, Kadima a réussi à attirer des personnalités suffisamment diverses pour apparaître comme un véritable parti centriste. Certes, le gros des forces provient du courant pragmatique du Likoud, que représentent Ehoud Olmert, alors premier ministre par intérim, Tzipi Livni, ministre des Affaires étrangères, ou Meir Sheetrit, ministre des Transports. Mais

Kadima a également séduit des dissidents du Parti travailliste (Shimon Peres, Haim Ramon...) et des personnalités de la société civile comme le juriste Ouriel Reichmann et l'historien Menahem Ben Sasson. Enfin, il dispose de l'indispensable caution sécuritaire grâce aux adhésions de Shaul Mofaz, ancien chef d'état major et ministre de la Défense, et d'Avi Dichter, ex-chef des services de sécurité intérieure (Shin Bet).

D'autre part, ce positionnement centriste s'accorde parfaitement avec l'offre politique que présente Kadima et que l'on pourrait résumer ainsi : préserver Israël en tant qu'État juif et démocratique grâce à l'établissement de frontières permanentes avec les Palestiniens sans hésiter, le cas échéant, à recourir à des actions unilatérales, comme lors du retrait de Gaza.

LE REBOND DES TRAVAILLISTES, L'ÉCHEC DU LIKOUD

La popularité incontestable de cette méthode a placé les deux formations historiques de l'échiquier israélien en porte-à-faux, mais avec des conséquences variables. Le Parti travailliste (PTI) a eu le mérite d'engager une transformation remarquable. D'abord, il s'est doté d'un nouveau dirigeant en la personne d'Amir Peretz qui a ravi la présidence du parti à Shimon Peres lors de primaires âprement disputées en novembre 2005. L'élection surprise du chef de la centrale syndicale Histadrout, originaire du Maroc et issu d'une ville pauvre du sud d'Israël, a donné un coup de jeune à un parti qui souffrait depuis de longues années d'une crise persistante de leadership. Ce vent de fraîcheur apparaît nettement avec l'arrivée sur le devant de la scène de quadragénaires comme Yitzhak Herzog, ex-ministre du Logement, Ophir Pines-Paz, ex-ministre de l'Intérieur et Youli Tamir, ex-ministre de l'Intégration. C'est une nouvelle génération qui émerge à la tête du PTI, avec un programme politique courageux.

Les travaillistes ont intelligemment mis en avant la question sociale, dont l'acuité est indéniable. Le dernier rapport de l'Institut d'assurance nationale — qui gère le système social israélien — souligne que 25 % des citoyens, soit 7 % de plus qu'il y a cinq ans, vivent sous le seuil de pauvreté. Israël, le pays du kibboutz, est aujourd'hui, juste derrière les États-Unis, la société la plus inégalitaire du monde occidental. Pour remédier à cette situation — qui résulte, en grande partie, de la politique d'austérité budgétaire et de dérégulation systématique conduite par le ministre des Finances Benyamin Nétanyahou depuis 2003² —, le PTI propose de garantir un encadrement social convenable pour tous (hausse du salaire minimum, instauration d'un système de retraite obligatoire...) et de renforcer l'action de l'État dans le développement des infrastructures.

Par ailleurs, le PTI a avancé sur le dossier palestinien des idées audacieuses. Tout en proposant un partage territorial équitablement négocié avec les Palestiniens (y compris à Jérusalem-Est)³, les travaillistes prévoyaient, à défaut, de procéder à une séparation physique et politique unilatérale.

Avec dix-neuf mandats, le PTI a préservé ses acquis, un résultat qu'il doit à l'écho que son message social a fini par trouver dans l'opinion, plus qu'à ses positions sur la question palestinienne. Dans le domaine de la sécurité et de la diplomatie, l'offre prudente et pragmatique de Kadima répond en effet mieux aux attentes d'une population israélienne qui ne croit plus guère aux grands plans de paix.

L'émergence de Kadima a bien davantage compliqué le positionnement du Likoud, dont Benyamin Netanyahou avait repris la tête depuis le départ de Sharon. Comment, en effet, développer un discours fortement sécuritaire fondé sur le renforcement des " zones stratégiques " en Cisjordanie, ce qui bloquerait quasiment tout mouvement politique... et espérer, dans le même temps, convaincre un électorat qui entend précisément sortir d'un *statu quo* lourd de dangers ? C'est la quadrature du cercle, d'autant plus insoluble que le Likoud a présenté une liste très marquée à droite, où figuraient nombre d'opposants farouches au plan de désengagement de Gaza. L'inclusion en bonne place de ces personnalités n'a toutefois pas permis d'attirer non plus les Israéliens défendant un nationalisme intransigeant. Ceux-ci ont préféré opter pour des formations encore plus marquées à droite comme l'Union nationale (neuf élus), favorable au Grand Israël, ou la formation à dominante russe, Israël Beitenou (Israël, notre maison ; onze élus) qui prône une franche séparation ethnique entre juifs et Arabes⁴. Ne parvenant à séduire ni les pragmatiques, ni les ultranationalistes, le Likoud ne pouvait que perdre sur les deux tableaux. La sanction électorale a été sévère : le Likoud est nettement relégué derrière Kadima et le PTI, parvenant de justesse à faire jeu égal avec le parti sépharade Shas (douze mandats chacun).

Les élections israéliennes se sont donc tenues dans un contexte intérieur transformé ; mais, naturellement, elles ont aussi eu lieu dans un environnement régional radicalement modifié après le triomphe du Hamas aux législatives palestiniennes, deux mois auparavant...

LE PARI RATÉ DE MAHMOUD ABBAS

CONTRÔLER LE HAMAS ?

Dès son élection à la présidence de l'Autorité palestinienne, en janvier 2005, Mahmoud Abbas a dû affronter une question brûlante : que faire du Hamas ? Il a d'emblée rejeté les injonctions des responsables israéliens qui lui demandaient de démanteler tous les groupes armés (Brigades des martyrs al-Aqsa ; brigades Al Qassam du Hamas et brigades Al Qods du Djihad islamique). Deux raisons l'ont poussé à écarter cette option. *Primo*, elle aurait inévitablement eu de graves conséquences déstabilisatrices, le désarmement du Hamas ne pouvant s'opérer que par la force. Or s'il est une leçon que les leaders du mouvement national palestinien ont tirée de leurs décennies de lutte, c'est qu'il convient d'éviter toute confrontation interne. La violente campagne de répression lancée au printemps 1996 par l'AP contre le Hamas, après des attentats anti-israéliens particulièrement sanglants, a laissé un goût amer, faisant planer le spectre de la guerre civile. *Secundo*, quand bien même Mahmoud Abbas aurait voulu désarmer le Hamas qu'il n'aurait pas été en mesure de le faire. Ses forces de sécurité, mal équipées et passablement désorganisées, à la fois par les coups de boutoir de l'armée israélienne et par la propre déliquescence de l'AP, n'étaient pas dans une position favorable pour engager une épreuve de force avec les différents groupes paramilitaires.

C'est pourquoi Abbas a choisi de reprendre, en tant que président, la tactique qu'il avait adoptée, avec succès, en tant que premier ministre au printemps 2003 : obtenir une suspension des actions violentes de la part des mouvements radicaux sans les défier de front pour autant. Il y parvient en mars 2005, au Caire. Treize factions palestiniennes s'engagent alors à respecter une période de calme (*tahdi'a*). Cet accord est toutefois d'une nature différente de celui que ce même Mahmoud Abbas avait obtenu deux ans plus tôt.

D'abord, contrairement à la trêve (*hudna*) unilatérale de 2003, l'accalmie est explicitement conditionnelle puisqu'elle est subordonnée à l'arrêt de " toutes les formes d'agressions contre la terre et le peuple palestiniens " perpétrées par Israël. Si la *tahdi'a* a été globalement respectée par le Hamas, le Djihad islamique et les brigades des martyrs al-Aqsa dont les responsables étaient traqués sans relâche par l'armée israélienne n'ont pas hésité, eux, à commettre plusieurs attentats depuis sa proclamation.

Ensuite, l'accalmie a eu un prix politique : l'intégration du Hamas à la scène palestinienne et sa participation aux élections municipales et législatives. Aux yeux d'Abbas, cette innovation était censée avoir une vertu apaisante : l'exercice de responsabilités politiques amènerait la formation islamiste à davantage de modération. À défaut, ce rapprochement devait, au moins, permettre à l'AP d'exercer un contrôle plus strict sur les activités du Hamas. Ce scénario n'était pas voué d'emblée à l'échec mais il supposait, pour devenir réalité, deux conditions qui firent défaut.

UN FATAH AFFAIBLI

En premier lieu, la réussite de ce plan exigeait que le Fatah, le parti du président Abbas, fût en position de force afin de maîtriser le jeu jusqu'au bout. Or, dès le départ, il se trouvait en situation de faiblesse. Au cours des dernières années du règne de Yasser Arafat, le sommet de l'Autorité palestinienne a fait l'objet de critiques de plus en plus virulentes émanant de l'intérieur même du Fatah. Les cadres et les députés du parti reprochaient aux dirigeants leur corruption, leur népotisme et la centralisation excessive du pouvoir à laquelle ils se livraient. Cette contestation interne, Arafat était toutefois parvenu à l'endiguer avec son habituelle tactique de " division constructive " — une tactique qui consistait, pour l'essentiel, à dresser ses contempteurs les uns contre les autres.

Après le décès du raïs en novembre 2004, la crise ne pouvait qu'éclater, d'autant que son successeur n'avait ni la capacité, ni la volonté de recourir aux mêmes agissements clientélistes. La constitution du dernier gouvernement du Fatah, en février 2005, n'augurait rien de bon. Les caciques du parti parvinrent à imposer la reconduction, au poste de premier ministre, d'Ahmed Qorei, un dirigeant notoirement impopulaire qui, dans un premier temps, proposa une liste de ministres totalement associés au " système Arafat ". Ce n'est que devant la fronde des députés du Fatah qu'une équipe renouvelée, constituée d'un fort contingent de technocrates, fut nommée.

À l'évidence, le Fatah, qui pâtissait du discrédit grandissant de l'AP, aurait dû engager un processus de démocratisation interne pour permettre la promotion de cadres intermédiaires fortement engagés dans la première Intifada (1987-1993) et bien implantés localement. Cette génération nouvelle attendait avec d'autant plus d'impatience la tenue du congrès du Fatah — l'organe délibératif suprême — prévue en août 2005, que ce congrès s'était réuni pour la dernière fois... en 1989, à Tunis. Autant dire il y a un siècle ! À l'époque, l'OLP était encore ignorée par Israël, l'AP n'existait pas et le Moyen-Orient était structuré par des forces très différentes de celles d'aujourd'hui. Mais ce congrès tant espéré fut reporté

sine die. Les luttes de pouvoir étaient si intenses qu'une réunion plénière des délégués, au lieu d'être le remède annoncé, aurait encore aggravé le mal.

Parallèlement, le président Abbas décida de reporter à janvier 2006 les élections législatives programmées pour juillet 2005, dans l'espoir que ce délai permettrait au Fatah de se remobiliser. Mauvais calcul : ces mois supplémentaires ne firent qu'accroître les divisions. Les règlements de comptes se multiplièrent entre factions rivales, parfois liées à des services de sécurité concurrents, qui se disputaient des ressources financières devenues plus rares. Les primaires, conçues pour désigner la liste des députés du Fatah au Conseil législatif palestinien, furent marquées par tant d'affrontements armés qu'elles finirent par être suspendues. La mésentente interne aboutit finalement au dépôt de deux listes du Fatah, l'une rassemblant les hiérarques, la seconde les réformateurs. Même si, *in fine*, ces listes fusionnèrent, le mal était fait : le mouvement se présentait devant les électeurs dans un bien piteux état.

Alors que le Fatah s'enfonçait dans la crise, le Hamas, bien organisé et discipliné, faisait preuve d'une insolente vitalité lors des différentes phases des élections municipales qui s'étalèrent tout au long de l'année 2005. Loin d'être confinée à la bande de Gaza, son audience s'élargit à la Cisjordanie, où il l'emporta nettement dans nombre de grandes villes (Kalkiliya, Naplouse, Jénine...). Le contexte palestinien, où un Fatah divisé et diminué faisait face à un Hamas uni et renforcé, était donc tout sauf propice à la tactique d'intégration politique des islamistes prônée par Mahmoud Abbas. Ce projet reçut pourtant l'aval des États-Unis et de l'Union européenne.

UN MAIGRE BILAN POLITIQUE

La seconde condition indispensable au succès de Mahmoud Abbas exigeait qu'il puisse présenter un bilan favorable de sa présidence sur le dossier israélo-arabe. Malheureusement, il n'en fut rien, Israël n'ayant guère fait d'efforts pour lui faciliter la tâche. La rencontre au sommet entre Mahmoud Abbas et Ariel Sharon, le 8 février 2005, à Charm El-Cheikh, était censée marquer la relance du dialogue politique entre Israéliens et Palestiniens, gelé depuis qu'Israël avait refusé Arafat comme interlocuteur. Annoncé à grands cris, le cessez-le-feu général proclamé par les deux leaders devint très vite lettre morte. D'un côté, nous l'avons dit, certains groupuscules palestiniens, en particulier le Djihad islamique et les brigades des martyrs al-Aqsa, commirent quelques attentats en Israël, bien qu'ils se fussent engagés à respecter une période d'accalmie. De l'autre côté, Tsahal poursuivit sa chasse aux responsables paramilitaires palestiniens, multipliant les assassinats ciblés. Une seconde rencontre, en juin, ne déboucha pas davantage sur des résultats

tangibles, à l'exception de la libération de neuf cents prisonniers palestiniens et du retrait partiel de l'armée autour de certaines villes de Cisjordanie.

Ce maigre bilan est, *a priori*, d'autant plus surprenant qu'après la disparition de Yasser Arafat, considéré comme un " obstacle à la paix ", Israël aurait pu faire preuve de plus de générosité envers son successeur. Ce dernier n'était-il pas tenu, lui, pour un homme de compromis ? Il n'en a rien été parce qu'Ariel Sharon avait choisi de porter tous ses efforts sur sa stratégie unilatérale. Cette dernière comporte deux volets. Le premier est l'abandon des régions " à problèmes " dépourvues de valeur stratégique (d'où le retrait de Gaza) ; le second, la consolidation des " secteurs utiles " de Cisjordanie, ceux auxquels Israël tient pour des raisons démographiques ou stratégiques. Dans ces zones, situées en particulier le long de la ligne verte⁵, Israël doit poursuivre la construction des colonies en cherchant à les mettre à l'abri derrière le " mur de protection " dont l'édification continue sans interruption, malgré l'avis contraire rendu par la Cour internationale de justice en juillet 2004. Que ses effets soient positifs pour les Palestiniens (démantèlement des implantations de Gaza) ou négatifs (renforcement des blocs de colonies, construction du mur), l'unilatéralisme contourne l'acteur palestinien, qui n'est plus considéré comme un partenaire.

Faut-il s'étonner que, dans ce double contexte, avec un Fatah diminué et un processus de négociation au point mort, le pari d'Abbas ait échoué ? Au lieu d'une Autorité palestinienne contrôlant le Hamas, les élections du 25 janvier auront permis au Hamas de prendre le contrôle de l'Autorité palestinienne (tout au moins de son Parlement et de son gouvernement). Un résultat auquel la communauté internationale aura également contribué par son inertie confondante.

UNE " FEUILLE DE ROUTE " QUI NE MÈNE NULLE PART...

UN DOCUMENT RAPIDEMENT DÉPASSÉ

Rendue public en avril 2003 par le " quartet " — États-Unis, Union européenne, Russie, Nations unies —, la feuille de route (un document diplomatique censé conduire à la coexistence de deux États : un " État palestinien indépendant, démocratique et viable " à côté d'Israël) avait, d'emblée, du plomb dans l'aile. La première phase, qui visait à rétablir la confiance entre les parties, aurait en effet dû être achevée... au moment même où la " feuille de route " était publiée ! Trois ans plus tard, les gestes réciproques des uns et des autres attendent toujours leur concrétisation.

Premiers intéressés par l'objectif affiché (un État souverain), les Palestiniens ont fait preuve de bien plus de bonne volonté que les Israéliens. S'ils n'ont pas mis fin de façon inconditionnelle à la violence, ils ont conclu à deux reprises des trêves et se sont engagés, surtout après l'arrivée de Mahmoud Abbas, dans un processus de modernisation de leurs institutions : amélioration de la " gouvernance économique " (lutte contre la corruption, rationalisation des circuits économiques...) ; unification partielle des services de sécurité ; et consolidation démocratique (élections présidentielles, municipales et législatives). Israël, en revanche, n'a jamais interrompu ses représailles militaires, n'a pas gelé la colonisation et n'a fait aucun effort pour faciliter la vie quotidienne des Palestiniens (par exemple en réduisant les barrages militaires). Ses gestes, très parcimonieux, se sont traduits par la libération de prisonniers et le redéploiement de l'armée dans certains secteurs. Bien sûr, il y a eu le retrait de Gaza ; mais, nous l'avons montré, cette décision politique très importante relève d'une logique unilatérale. Elle ne contribue pas, en soi, à la relance du processus diplomatique auquel aspire théoriquement la feuille de route. De plus, en plaçant le désengagement de Gaza au centre de l'agenda international en 2005, Ariel Sharon est habilement parvenu à faire oublier que cette fameuse feuille de route prévoyait un règlement final du conflit et la création d'un État palestinien doté de frontières définitives en décembre 2005.

Pourquoi la *road map* s'est-elle embourbée ? Hormis l'incapacité ou la réticence des parties à respecter leurs engagements, deux raisons essentielles expliquent qu'elle ait été incapable de relancer le cercle vertueux des négociations.

La première tient à ses insuffisances structurelles⁶. Le texte n'a pas prévu de mécanismes de surveillance globale qui auraient permis de vérifier la mise en œuvre parallèle des obligations des Palestiniens et des Israéliens, et d'en sanctionner, si nécessaire, les violations. Les Américains ont bien désigné un coordinateur spécial, le général Ward, mais ce dernier n'est chargé d'aider les Palestiniens que dans le domaine sécuritaire. À aucun moment Washington n'a suggéré de nommer un autre responsable pour surveiller les activités de colonisation d'Israël.

Seconde carence de la feuille de route : le découplage entre, d'une part, une phase transitoire qui aurait dû permettre la constitution d'un État palestinien avec des frontières provisoires et, d'autre part, le statut permanent. On renoue ainsi avec un fondement extrêmement contestable des accords d'Oslo : l'introduction d'une période intérimaire. Or, s'il est un enseignement à tirer du fiasco d'Oslo, c'est bien que le gradualisme conduit à la paralysie, car les parties ne font pas simultanément les efforts qui leur sont demandés. Ainsi, Ariel Sharon est parvenu à réintroduire subrepticement l'idée de conditionnalité, gage d'immobilisme, en indiquant qu'Israël ne ferait aucun mouvement significatif si, au préalable,

l'AP ne démantelait pas les groupes armés palestiniens. Ce blocage aurait pu être surmonté au prix d'un engagement soutenu du quartet... mais celui-ci n'est jamais venu.

DES AMÉRICAINS ALIGNÉS SUR ARIEL SHARON

Si les responsables américains ont réaffirmé à plusieurs reprises leur appui à la solution des deux États, le moins que l'on puisse dire est qu'ils n'ont pas déployé énormément d'efforts pour mettre cette solution en œuvre. Il est vrai que Mahmoud Abbas a été reçu, à deux reprises, et avec les honneurs, par le président Bush ; mais à part de bonnes paroles, le dirigeant palestinien n'a quasiment rien obtenu de tangible. Du côté de la Maison-Blanche, la condamnation de l'expansion des colonies israéliennes est restée formelle. George Bush a même ouvertement admis qu'il doutait de pouvoir assister à l'établissement d'un État palestinien avant la fin de son mandat en janvier 2009. Quant à la nouvelle secrétaire d'État, Condoleezza Rice, si ses trois tournées proche-orientales de l'année 2005 lui ont servi à consolider les relations avec Mahmoud Abbas, elles n'ont pas été suivies d'avancées significatives. Sa présence aura toutefois permis, en novembre, de finaliser un accord technique grâce auquel les Palestiniens peuvent désormais franchir le poste frontière séparant le sud de la bande de Gaza de l'Égypte sans être soumis aux contrôles de l'armée israélienne.

Pourquoi les États-Unis ne se sont-ils pas impliqués plus fortement dans la réalisation de la feuille de route ? La réponse est simple : parce que, au fond, ils n'y croient plus eux-mêmes. Certes, officiellement, rien n'a changé. Washington répète régulièrement qu'il faut continuer d'avancer en suivant la *road map*... mais cette formule paraît souvent bien incantatoire. Insensiblement, la position américaine s'est infléchie. En avril 2004, lors de l'une de ses nombreuses visites aux États-Unis, Ariel Sharon a obtenu le soutien du président Bush à deux exigences israéliennes concernant le statut final : la limitation du droit au retour des réfugiés au seul État palestinien ; et l'annexion par Israël des blocs de colonies les plus denses, proches de l'ancienne ligne d'armistice. Ce n'est pas tant le contenu de ces concessions qui pose problème — les négociateurs palestiniens les ont acceptées dans leur principe (par exemple à Taba, en janvier 2001). C'est la méthode adoptée qui fait débat. En effet, en endossant *a priori* ces "lignes rouges" israéliennes (au lieu d'en faire l'objet d'une négociation marquée par des concessions réciproques), les États-Unis ont, ni plus ni moins, légitimé l'approche unilatérale de Sharon, lequel cherchait à imposer aux Palestiniens un cadre de référence plus strict afin de réduire le champ de la négociation. D'où l'enthousiasme de l'administration Bush envers le plan de retrait de Gaza, manifestation la

plus notable de cet unilatéralisme qui tourne le dos à la logique des pourparlers pourtant prônée par la feuille de route.

UNE EUROPE PASSIVE

Si le bilan de l'action diplomatique américaine est modeste, celui de l'Europe est tout bonnement désolant. En 2005, l'UE avait pris une initiative fort utile : demander à ses diplomates en poste à Jérusalem et à Ramallah d'effectuer une étude approfondie sur les décisions prises par Israël à Jérusalem-Est. En diligentant cette enquête, l'Union ne faisait rien de plus que mettre en application le mécanisme de *monitoring* suggéré par la feuille de route. Le rapport fut bien rédigé mais, en décembre, les ministres des Affaires étrangères de l'UE ont choisi de ne pas le cautionner au motif que sa publication était inopportune politiquement⁷. En vérité, cette reculade doit beaucoup à la volonté de ménager les dirigeants israéliens, lesquels avaient fait part de leur mécontentement après avoir pris connaissance des conclusions du rapport. Il est vrai que les auteurs du texte ne mâchent pas leurs mots. Ils précisent que la politique conduite par le gouvernement Sharon " démontre une intention claire de la part des Israéliens de transformer l'annexion de Jérusalem-Est en fait accompli ". Cette politique a trois volets : renforcer la colonisation à l'intérieur et autour de Jérusalem-Est ; réduire la présence palestinienne par le harcèlement administratif ; et couper le plus possible Jérusalem-Est de son *hinterland* cisjordanien (en particulier grâce à la " barrière de sécurité " qui, à Jérusalem, prend souvent la forme d'un véritable mur). Elle a pour conséquence d'empêcher la Jérusalem arabe de jouer son rôle traditionnel de centre des activités politiques, commerciales, religieuses et culturelles pour la Cisjordanie et de devenir la capitale d'un futur État palestinien... ce que proposent pourtant la plupart des plans de paix.

Le constat des diplomates européens est sévère, mais juste. Il est d'autant plus regrettable que les dirigeants de l'UE n'aient pas jugé bon d'assumer ouvertement cette analyse. Leur démission est malheureusement assez symptomatique du manque d'ambition de la politique européenne. L'action la plus concrète de l'UE aura été l'envoi, en novembre, d'une mission d'observateurs à Rafah afin de faciliter le passage des Palestiniens entre l'Égypte et Gaza. C'est bien maigre pour une politique étrangère commune...

REPENSER L'ACTION DIPLOMATIQUE

Le manque d'implication des parrains de la " feuille de route " a contribué à la conduire dans une impasse⁸. Pourquoi, alors, le quartet continue-t-il de s'en réclamer ? À

l'évidence, parce qu'il n'y a pas de plan de rechange sur la table. Pourtant, la méthode Coué montre aujourd'hui ses limites. Il paraît vain de se référer, par habitude, à une " feuille de route " qui, sur bien des points, se trouve en déphasage par rapport à la situation actuelle. L'objectif politique que fixe ce document (la création d'un État palestinien), et les principes généraux qu'il appelle à respecter (arrêt de la violence, suspension de la colonisation...), restent sans doute valables ; mais l'absence de mécanisme formel de mise en application grippe inévitablement toute avancée si la bonne volonté des parties vient à manquer, ce qui a généralement été le cas jusqu'ici. La situation ne risque pas de s'améliorer alors qu'Israël ne jure que par l'unilatéralisme et que le Hamas n'envisage pas de revenir sur son rejet idéologique de l'État hébreu. Dans ce contexte de blocage, la communauté internationale devrait s'impliquer beaucoup plus fortement, mais en privilégiant une approche différente, adaptée à un contexte profondément transformé.

SANCTIONS CONTRE L'AUTORITÉ PALESTINIENNE: UN MAUVAIS CALCUL

Pour l'heure, cette communauté internationale semble singulièrement déconnectée de l'évolution sur le terrain. Elle continue, en effet, à défendre le " paradigme d'Oslo " qui, à partir de la reconnaissance mutuelle entre Israël et l'OLP, aurait dû conduire au respect des droits politiques de chacun et à une coexistence pacifique. Problème : comment espérer relancer une dynamique de cette nature si les uns déclarent qu'ils n'ont plus d'interlocuteur crédible tandis que les autres refusent toute discussion avec l'" ennemi sioniste " ? Reste l'espoir de voir le Hamas procéder à un *aggiornamento* qui permettrait de renouer les fils du dialogue.

Cette adaptation signifierait que le mouvement islamiste souscrive à trois principes : renonciation à la violence ; agrément donné aux accords passés (donc à toute l'architecture d'Oslo) ; et reconnaissance d'Israël. Cette triple demande, aussi légitime soit-elle, n'a guère de chance d'être acceptée par le Hamas comme préalable. Elle ne pourrait l'être, éventuellement, qu'au terme d'une maturation progressive. Or pour que celle-ci ait quelque chance de pouvoir se produire, il faudrait donner du temps au Hamas et le juger sur ses actes à venir plus que sur son idéologie affichée. Ce n'est manifestement pas l'option privilégiée par plusieurs acteurs qui se sont engagés, depuis la victoire du Hamas, dans une tactique de pression sur l'Autorité palestinienne. Israël a frappé le plus fort en prenant une série de mesures coercitives : interdiction de déplacement entre Gaza et la Cisjordanie édictée à l'encontre d'officiels du parti ; renforcement des barrages entre Israël et les territoires palestiniens ; et, surtout, suspension du reversement des taxes sur les importations prélevées par Israël pour le compte de l'Autorité palestinienne (soit 50 millions

de dollars par mois). Les responsables israéliens ont également fermé, durant de longues périodes, le point de passage de Karni, par lequel transitent les marchandises à destination et en provenance de la bande de Gaza : une décision qui a contribué à la pénurie de certains produits de base dans ce territoire. Quant aux États-Unis, ils ont interrompu tout soutien financier à l'AP — une décision toutefois plus symbolique que réelle puisque Washington ne verse quasiment pas d'aide directe au budget palestinien.

Il en va autrement de l'UE qui apportait une contribution importante à ce budget (80 millions de dollars en 2005). Le 10 avril, à Luxembourg, les Européens ont décidé de “ suspendre provisoirement ” leur aide directe à l'Autorité palestinienne pour ne pas soutenir un gouvernement qui refuse toujours de reconnaître Israël. Mais désireux de ne pas “ infliger une punition collective au peuple palestinien ”, selon les termes de la ministre autrichienne des Affaires étrangères, Ursula Plassnik, qui présidait la réunion, ils ont choisi de maintenir l'aide humanitaire ainsi que certaines actions dans le domaine de la santé et de l'enseignement. Cette attitude prudente s'imposait : l'UE sait bien qu'une pression inconsidérée sur le Hamas risque fort d'avoir, à terme, plus d'effets négatifs que positifs. Il convient en effet de bien mesurer à la fois les limites objectives d'une pression financière et ses conséquences politiques.

LES RISQUES DE LA PRESSION FINANCIÈRE

L'aide globale aux Palestiniens est très importante puisqu'elle s'élève à plus de 1,1 milliard de dollars en 2005⁹. Ce chiffre doit cependant être décomposé en trois ensembles distincts qui comptent chacun pour un tiers : aide au développement, aide humanitaire et assistance budgétaire. À l'évidence, sauf à vouloir punir collectivement le peuple palestinien, ce qui serait à la fois immoral et politiquement néfaste, l'aide d'urgence à la population et le soutien à la consolidation des infrastructures ne devraient pas être interrompus. Reste l'aide directe au budget. Elle provient en majorité des pays arabes (200 sur 360 millions \$ en 2005), lesquels ont clairement fait savoir à Condoleezza Rice qu'ils n'avaient aucune intention de couper les vivres au gouvernement de Ramallah. Ce dernier s'est également vu promettre par Téhéran une aide de 250 millions de dollars – un financement qui permettrait à l'Iran de s'introduire sur la scène palestinienne ce qui ne serait pas précisément un bienfait politique pour Israël. Cette solidarité musulmane suffira-t-elle à faire fonctionner durablement l'AP ? Vraisemblablement non. La cessation de l'aide européenne directe ainsi que la non-rétrocession prolongée des taxes collectées par Israël devraient entraîner l'Autorité dans une profonde crise financière, voire conduire à son effondrement.

L'EFFONDREMENT DE L'AUTORITÉ PALESTINIENNE, ET APRÈS ?

On en arrive alors à une seconde question : faudrait-il se féliciter d'un pareil résultat ? Le calcul des États-Unis et d'Israël est, à l'évidence, de parier sur une détérioration rapide de la popularité du Hamas. Dans ce scénario, le mouvement islamiste, privé d'aide externe, s'avérerait incapable de tenir ses engagements de bonne gouvernance. Au lieu de voir sa situation s'améliorer, la population devrait faire face à la dégradation continue de son niveau de vie. Les fonctionnaires cesseraient d'être payés et, gagnés par le mécontentement, se retourneraient contre le Hamas en paralysant l'administration. Les quelque 60 000 membres des services de sécurité — pour la plupart, proches du Fatah — pourraient même prendre les armes contre les islamistes. Et le Hamas perdrait le pouvoir aussi rapidement qu'il l'a obtenu.

Ce scénario n'est pas impossible mais rien ne garantit que les choses se passeront ainsi. En premier lieu, une pression tous azimuts peut très bien renforcer l'unité nationale face à l'adversité et donner une prime aux plus radicaux qui auront beau jeu, alors, de justifier le recours à la violence. Toute réduction significative des transferts de fonds, loin d'inciter la population à se détourner du Hamas, risque fort d'accroître le ressentiment envers les Occidentaux, accusés de vouloir punir collectivement les Palestiniens pour leur " mauvais choix démocratique " du 25 janvier. Le dépit envers les Européens enfle déjà, comme l'attestent les enlèvements de ressortissants étrangers — rapidement libérés — et le saccage des bureaux de diverses institutions européennes qui a suivi, en mars, le raid israélien sur la prison de Jéricho¹⁰.

En second lieu, maintenir une pression élevée sur un gouvernement Hamas risque de décrédibiliser durablement l'appel à la démocratisation lancé par l'Occident. De nombreux Palestiniens — et plus généralement, d'Arabes et de musulmans — arriveront à la conclusion suivante : aussi longtemps que le suffrage universel confirme les attentes occidentales, il est accepté ; dès lors qu'il les infirme, le voilà indirectement récusé par des manœuvres destinées à affaiblir un gouvernement investi démocratiquement. Les islamistes de tous bords trouveraient là un argument de propagande rêvé. Si la communauté internationale est légitimement soucieuse de voir évoluer la position politique du Hamas, une stratégie offensive qui passerait, en particulier, par la réduction drastique de l'aide financière est à éviter : elle serait contre-productive. Sa mise en œuvre n'incitera pas le Hamas à abandonner du jour au lendemain ses principes politiques et à accepter les trois conditions posées par le quartet. Mieux vaut privilégier une approche graduelle, seule solution à même d'amener éventuellement le Hamas à davantage de modération.

POUR UNE APPROCHE GRADUELLE

Comment une telle approche se déploierait-elle ? Pour commencer, il faut accepter l'idée que la configuration, tant en Palestine qu'en Israël, ne se prête tout simplement pas, dans un avenir proche, à la reprise d'un dialogue politique . Il convient d'agir à partir du possible, non du souhaitable. De ce principe découle plusieurs conséquences.

L'arme financière, on l'a dit, doit être maniée avec précaution. Ni l'aide humanitaire ni l'aide au développement ne devraient être dans la ligne de mire des donateurs car ces aides bénéficient à la population, et non au Hamas. Le non-versement des salaires aux fonctionnaires conduirait à la paupérisation — et à la radicalisation — de dizaines de milliers de familles. Quant à l'aide budgétaire allouée à l'Autorité palestinienne, l'Europe pourrait faire transiter une partie des fonds par la présidence que dirige Mahmoud Abbas et poursuivre l'aide aux ministères “ techniques ” comme l'Éducation et la Santé, mais tout en suspendant les contributions qui pourraient parvenir à des ministères sensibles comme l'Intérieur. Cette aide devrait être conditionnée par l'engagement clair et solennel du Hamas à maintenir la “ période de calme ” en vigueur depuis mars 2005. La trêve pourrait, à son tour, devenir la première étape de ce cessez-le-feu à long terme avec Israël auquel certains leaders du Hamas ont fait référence à plusieurs reprises. Certes, un armistice de ce genre peut sembler bien modeste, mais aller au-delà paraît, aujourd'hui, passablement illusoire.

De plus, cet objectif offre l'avantage de pouvoir s'accorder sans trop de difficulté avec l'unilatéralisme qu'Israël entend mettre en œuvre en Cisjordanie. Ehoud Olmert a déclaré qu'il souhaitait fixer les frontières permanentes de l'État hébreu d'ici à 2010. Ce dessein suppose 1) l'évacuation des colonies isolées, proches des grands centres urbains palestiniens ; et 2) le rattachement à Israël des trois blocs de colonies d'Ariel, de Ma'aleh Adoumim et du Goush Etzion (à quoi il faut ajouter Jérusalem-Est). En l'état, ce nouveau plan unilatéral ne respecte pas la légalité internationale puisqu'il avalise l'annexion de certains territoires occupés en 1967. Reste que la communauté internationale aurait pourtant intérêt à le soutenir en le considérant comme une deuxième étape — après le retrait de Gaza — dans la mise en œuvre progressive des résolutions 242 et 338¹¹. L'aspect positif, à savoir le démantèlement de nouvelles colonies, devrait être clairement encouragé ; mais les limites de ces nouveaux retraits doivent aussi être soulignées d'emblée. Ainsi, contrairement à ce qui s'est produit à Gaza, Israël procéderait à l'évacuation des colons de Cisjordanie... tout en maintenant sa présence militaire. Une telle demi-mesure peut être tolérée dans l'immédiat mais n'est pas acceptable à moyen terme. Il incombe à la communauté internationale de le faire clairement comprendre aux Israéliens d'entrée de jeu. De plus, encourager ce qui va dans le bon sens (le démantèlement des implantations) doit aller de

pair avec une condamnation ferme de ce qui va dans le mauvais sens comme le rattachement *de facto* de la Jérusalem arabe à l'espace israélien.

Suite à la victoire du Hamas, le quartet n'est plus en mesure de fonctionner de la même façon qu'auparavant, pour une raison simple : ses deux acteurs les plus importants, les États-Unis et l'UE, ne peuvent entretenir de contacts politiques avec un gouvernement dirigé par un mouvement que Washington et Bruxelles classent parmi les organisations terroristes. À court terme, les deux autres membres, plus discrets, du quartet — l'ONU et la Russie — sont donc voués à jouer un rôle plus actif. La première gère déjà, par le biais de ses diverses agences (dont l'UNRWA, l'organisme de secours aux réfugiés palestiniens), la moitié de l'aide destinée aux territoires palestiniens. Et son importance est appelée à croître puisque les pays donateurs, méfiants vis-à-vis d'une AP inefficace et à laquelle le Hamas est désormais associé, auront de plus en plus recours à l'ONU pour verser des fonds aux Palestiniens. Quant à la Russie, son poids diplomatique est renforcé dans la mesure où, ne tenant pas le Hamas pour une organisation terroriste, elle peut avoir des contacts officiels avec lui. À l'invitation de Vladimir Poutine, une délégation de la formation islamiste, conduite par le chef du bureau politique en exil, Khaled Mechaal, s'est ainsi rendue à Moscou en mars 2006. Même s'il ne faut pas trop attendre de ce canal russe — ne serait-ce que parce que le Kremlin n'a guère de moyens de pression sur le Hamas —, il est positif qu'un membre du quartet maintienne un lien avec lui afin de réaffirmer les principes partagés par la communauté internationale et de l'inciter, autant que faire se peut, à amender sa position.

La marge de manœuvre des États-Unis et de l'UE est — répétons-le — nécessairement plus réduite étant donné leur ostracisme envers la formation créée par Cheikh Yassine. Est-ce à dire qu'ils sont totalement condamnés à l'inaction dans l'attente d'un aléatoire *aggiornamento* du mouvement islamiste ? Peut être pas. Américains et Européens pourraient, en effet, se montrer fort utiles dans l'hypothèse de nouveaux retraits unilatéraux. Ehoud Olmert a annoncé qu'il préparait un "désengagement civil" de la Cisjordanie, c'est-à-dire un démantèlement des colonies, mais avec maintien de l'armée israélienne. Cette option est privilégiée de crainte que l'évacuation totale de ces territoires ne conduise à leur prise de contrôle par le Hamas. Ce dernier pourrait y installer, comme il l'a fait à Gaza, des roquettes Qassam destinées à bombarder Israël. Américains et Européens pourraient agir dans ces territoires de façon complémentaire afin d'éviter une telle évolution. Les premiers fourniraient des garanties de sécurité à Israël ; et les seconds veilleraient au maintien de la paix en envoyant sur place des troupes qui s'opposeraient à l'intrusion de groupes paramilitaires. L'Europe a une vraie carte à jouer dans ce domaine car elle a accumulé, au cours des dernières années, une grande expérience en la matière (en

particulier en Bosnie). Ce serait aussi, pour elle, un moyen d'agir sur le terrain comme un acteur international et de rompre avec une politique étrangère qui, au Moyen-Orient, est restée trop souvent cantonnée aux déclarations et à l'aide financière.

Ce scénario donnerait à la communauté internationale de sérieux arguments pour inciter le Hamas au réalisme. L'offre serait la suivante : les territoires ainsi administrés ne seraient rétrocédés à l'AP qu'après acceptation par le Hamas de la solution des deux États, ce qui impliquerait inévitablement la reconnaissance d'Israël. Le Hamas pourrait difficilement rejeter une telle proposition, qui serait sans doute accueillie favorablement par la majorité de la population palestinienne. N'oublions pas que cette dernière demeure attachée à un règlement définitif du conflit sur la base de la coexistence entre deux États¹².

Après la victoire électorale du Hamas et le choix de l'unilatéralisme par Israël, le temps de la négociation bilatérale semble, au moins provisoirement, suspendu. Dans cette impasse, alors qu'Israéliens et Palestiniens s'ignorent, la responsabilité de la communauté internationale est immense. Même si son champ d'action est limité, elle a une partie délicate mais indispensable à jouer. Car opter pour l'inaction serait aggraver les maux, déjà nombreux, qui affligent le Moyen-Orient.

¹Le Hamas a obtenu la majorité absolue au Conseil législatif (74 députés sur 132).

²Benjamin Netanyahu a démissionné de son poste de ministre en août 2005 pour protester contre le désengagement de Gaza.

³La plate-forme travailliste reprend un certain nombre d'idées avancées dans différents plans élaborés en 2000/2001 (plan Clinton, accords de Taba) : un État palestinien sur 95 % de la Cisjordanie, avec démantèlement des colonies ; trois blocs de colonies annexés à Israël ; souveraineté divisée à Jérusalem-Est avec statut spécial pour l'Esplanade des mosquées/Mont du temple.

⁴Dirigé par Avigdor Lieberman, ce parti prône l'annexion des grands blocs de colonies à Israël et, parallèlement, le transfert à un futur État palestinien de la région du Triangle, actuellement incluse dans l'État d'Israël et peuplée d'environ 400 000 Arabes ayant la nationalité israélienne. L'objectif de ce plan vise à accroître l'"homogénéité ethnique" d'Israël en "se débarrassant" d'environ un tiers des citoyens arabes israéliens... sans leur demander leur avis.

⁵Ligne d'armistice qui séparait Israël de la Cisjordanie entre 1949 et 1967.

⁶Pour une analyse de la feuille de route, voir, du même auteur : "Israël-Palestine : pour une tutelle internationale", *Politique internationale*, automne 2003, n°101, pp.27-42.

⁷Le rapport a été diffusé par de nombreuses associations pour la paix. Il est, par exemple, consultable sur le site de la coordination de l'Appel de Strasbourg pour une paix juste au Proche-Orient : http://www.eutopic.lautre.net/coordination/article.php3?id_article=575

⁸Il est symptomatique que James Wolfensohn, ancien président de la Banque mondiale et envoyé spécial du quartet depuis avril 2005, n'envisage pas de demander une extension de son mandat annuel. Il s'est ouvertement dit lassé de n'avoir ni objectif clair, ni appui véritable.

⁹Cette aide internationale est surtout versée par les États européens (600 millions de dollars, dont 338 millions de dollars pour la seule UE en 2005) et par les États-Unis (275 millions de dollars). Le reste provient, pour l'essentiel, des États arabes, du Japon et du Canada.

¹⁰Cette opération visait à capturer six détenus (dont le secrétaire général du Front populaire de libération de la Palestine, Ahmad Saadat) impliqués dans l'assassinat du ministre israélien d'extrême droite Rehavam Zeevi en octobre 2001, assassinat perpétré par le FPLP pour venger la liquidation par Tsahal du prédécesseur de Saadat. Elle a été perçue par les Palestiniens comme le fruit d'une collusion avec les observateurs américains et britanniques qui, en vertu d'un accord conclu en 2002, étaient chargés de surveiller ces prisonniers mais s'étaient retirés juste avant l'assaut en invoquant de mystérieuses "raisons de sécurité".

¹¹La résolution 242 du conseil de sécurité de l'ONU (novembre 1967) affirme que l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient passe par le retrait des forces israéliennes des territoires occupés et par le droit de tous

les États de la région à vivre dans des frontières sûres et reconnues. La résolution 338 (octobre 1973) réitère ce principe.

¹²Un sondage conduit en février 2006 par le Jerusalem Media and Communication Center montre que 57 % des Palestiniens demeurent favorables à une coexistence pacifique entre deux États. Voir : <http://www.jmcc.org/publicpoll/results/2006/no57.pdf>

Article publié dans *Politique internationale*, n°111, printemps 2006.
www.politiqueinternationale.com