

## **Les Etats-Unis et le conflit israélo-palestinien, une « nation indispensable »**

par Jean-François TALON

A propos de Elie Barnavi : *Aujourd'hui ou peut-être jamais. Pour une paix américaine au Proche Orient*, André Versaille Editeur, Bruxelles, septembre 2009.

La thèse centrale défendue dans cet ouvrage par Elie Barnavi, historien moderniste mais aussi ancien ambassadeur d'Israël en France de 2000 à 2002, membre de *La paix maintenant*, repose sur un constat paradoxal. Toutes les conditions sont réunies pour une paix entre Israéliens et Palestiniens, tant la lassitude à l'égard d'une guerre de cent ans est présente dans les deux camps. Cependant, seule une intervention extérieure serait de nature à régler définitivement et de façon équitable le conflit, car les parties sont incapables de résoudre par elles-mêmes le contentieux qui les oppose. Aux yeux de Barnavi, seuls les Etats-Unis du président Obama peuvent jouer ce rôle, l'élection de ce dernier ayant constitué une rupture avec la ligne néoconservatrice de son prédécesseur.

Le livre commence par un prologue qui constitue moins un récit du conflit israélo-arabe, qu'un exposé des logiques qui le structurent : choc de deux nationalismes, asymétrie entre une société du « premier monde » et un monde arabe marquée par le triple impératif du développement économique, de la construction nationale, et de la résistance à un impérialisme occidental dont Israël fait figure de cinquième colonne. Par ailleurs, il considère que la Guerre des Six Jours constitue dans ce conflit un tournant. Cette guerre éclair aurait été justifiée par la menace existentielle que faisait peser sur l'Etat hébreux les discours belliqueux d'un Nasser alors triomphant. En revanche, l'occupation des territoires palestiniens qui en est la conséquence, aurait fait passer Israël du pragmatisme qui avait prévalu lors de sa création, en 1948, à un idéalisme dangereux. En effet, la Cisjordanie, et, dans une moindre mesure, Gaza constituent une nouvelle frontière à annexer et non pas une monnaie d'échange dans le cadre d'une future négociation avec les arabes. Israël perd alors sa prééminence morale aux yeux mêmes de ses alliés occidentaux, et surtout doit faire face à une contestation intérieure, celle des Palestiniens autrement plus périlleuse que celle des Etats arabes, puisqu'elle menace le caractère juif de l'Etat d'Israël. C'est pourquoi, il considère la première Intifada qui débute en 1987-1988 comme l'événement majeur qui, avec la fin de la Guerre Froide, a rendu nécessaire la mise en place d'un processus de paix, seule solution pour les Palestiniens d'accéder à un Etat et pour les Israéliens de maintenir le caractère juif de l'Etat d'Israël.

Dans cette perspective, il décrit le processus d'Oslo qui ressortit au principe qui sous-tend le livre : « rien de grand ne se passe au Proche-Orient à l'initiative des américains, rien de grand ne s'accomplit sans leur intervention ». La médiation des Etats-Unis a permis la reconnaissance mutuelle des deux parties mais ils ont également été à l'origine de l'échec du processus d'Oslo. C'est pourquoi, il définit les trois facteurs à l'origine de l'échec d'Oslo, « illisible, privé d'objectif et mal contrôlé ». Illisible, d'abord, puisque l'accord intérimaire sur la Cisjordanie et Gaza, dit accord de Taba, aboutit à la constitution d'une autorité palestinienne, pour cinq ans, aux pouvoirs limités sur un territoire fragmenté en trois zones A, B et C empêchant toute continuité territoriale et de fait la création d'une ébauche d'Etat. Ensuite, le but des négociations n'a jamais été clairement défini. Il n'a jamais été question de

créer un Etat palestinien. De même Israël ne s'engage pas à mettre un terme à la colonisation, ce qui rend Arafat incapable de lutter efficacement contre la violence, bien qu'il s'y soit engagé, en l'absence d'avancées concrètes. Le manque d'objectifs clairs, tant du côté palestinien qu'israélien place ainsi le processus de paix à la merci des extrémistes des deux camps, islamistes du Hamas et du Jihad islamique, droite et extrême-droite israélienne. Enfin, il n'y eut pas de réel contrôle sur le déroulement des négociations, malgré un mécanisme « d'arbitrage international » prévu par les accords de Taba. Mais ce dernier fut refusé par les Israéliens, de telle sorte que la colonisation a pu se poursuivre à un rythme bien plus rapide qu'entre 1967 et 1993 rendant pratiquement impossible la conclusion de la paix.

Mais les faiblesses caractéristiques des accords d'Oslo ne sont pas les seules en cause dans son enlisement. En effet les acteurs eux-mêmes en portent la responsabilité.

L'échec du sommet de Camp David 2 illustre parfaitement, la responsabilité des trois acteurs, Ehoud Barack, Yassar Arafat et surtout Bill Clinton, coupables d'avoir méconnu deux principes diplomatiques fondamentaux : le principe du temps disponible et le principe du minimum acceptable.

- Barak : sa première erreur réside dans le fait qu'il ne se soit pas attelé dès le début de son mandat au règlement de la question palestinienne préférant de longues et infructueuses négociations avec la Syrie. Quand il décide de négocier avec Arafat, il est arrivé en fin de mandat, sa réélection étant également compromise. Sa seconde erreur est de ne pas avoir compris les deux lignes rouges d'Arafat : les territoires et le Haram al-Sharif (esplanade des mosquées). Arafat ne pouvait renoncer aux 22% de la Palestine mandataire que constituaient la Cisjordanie et Gaza. Par ailleurs il ne pouvait renoncer à la souveraineté sur le Haram al-Sharif.
- Arafat : il a cru disposer de l'éternité sans voir les prémices de la seconde intifada et la poursuite de la colonisation qui minait son territoire. Il n'a pas perçu non plus la ligne rouge de Barack, la question des réfugiés. Dernière erreur : le fait d'avoir acté l'échec de la rencontre alors qu'il aurait pu entériner des avancées considérables.
- Clinton : le plus coupable. Il a attendu la fin de son mandat pour organiser ce sommet. Pris par le temps, il n'aurait pas perçu les lignes rouges d'Arafat et donné le sentiment de ne soutenir que les Israéliens.

Cependant, l'échec des accords de Camp David a permis aux Etats-Unis d'établir les principes de base de tout règlement futur du conflit. Ce sont les fameux paramètres Clinton :

- Les frontières : Un état palestinien souverain sur 97% des territoires, les 3% restants correspondant à des blocs de colonies doivent faire l'objet d'un échange.
- Jérusalem : partage en deux capitales selon le principe ce qui est juif revient aux juifs, ce qui est arabe revient aux arabes. Le mur des Lamentation est placé sous souveraineté israélienne, le mont du temple sous souveraineté palestinienne. Dans les entrailles du mont un lien symbolique avec le Saint des Saints relèverait de la souveraineté israélienne.

- Réfugiés : le droit au retour des réfugiés s'exercerait dans la Palestine historique mais sans mention d'un droit au retour spécifique dans l'Etat d'Israël. Celui-ci pourrait admettre souverainement un certain nombre à titre humanitaire. Un fonds international conséquent serait mis en place pour indemniser les réfugiés et aider ceux qui le souhaitent à rester dans leurs lieux de résidence.
- Sécurité : Plutôt qu'un état totalement démilitarisé rejeté par les Palestiniens, Clinton propose un Etat non militarisé dont l'arsenal serait négocié avec Israël. Une force internationale remplacerait Tsahal dans la vallée du Jourdain. L'utilisation de l'espace aérien palestinien serait coordonnée avec Israël. Enfin Tsahal disposerait pour une période limitée de trois stations de surveillance en territoire palestinien.

Mais la conséquence immédiate de l'échec est le déclenchement de la seconde intifada au lendemain de la visite d'Ariel Sharon le 28 septembre 2000 sur le Haram al-Sharif. Selon Barnavi, la catastrophe de la seconde Intifada est de la responsabilité d'Arafat dont la stratégie dilatoire aurait radicalisé les milices palestiniennes et les aurait poussées à la surenchère. En revanche, il salue certains aspects de la politique d'Ariel Sharon comme la construction du Mur qui matérialiserait la future frontière de l'Etat d'Israël, et l'évacuation de Gaza qui témoignerait de la capacité de sacrifice de l'opinion et des gouvernements israéliens, et qui préfigurerait celle de la Cisjordanie.

Cette analyse d'un processus de paix qui a malgré tout permis la reconnaissance mutuelle des Israéliens et Palestiniens et qui contient les prémices d'un règlement définitif, se poursuit par une description du nouveau Moyen Orient. Celui-ci a été profondément remodelé par huit années d'administration Bush et se caractérise par la naissance d'un axe irano-chiite qui entraîne un rapprochement entre les anciens ennemis (pays arabes sunnites et Israël) uni par un ennemi commun, l'Iran. Ce rapprochement, qui se manifeste par notamment par l'initiative de paix saoudienne de 2002, est de nature à recréer les conditions d'un règlement définitif du conflit israélo-palestinien. Cependant, l'obstacle majeur à la paix proviendrait du « premier cercle », c'est-à-dire d'Israël et des Palestiniens. D'abord, la division des Palestiniens, depuis le « coup d'état » du Hamas à Gaza en 2007 obère toute négociation. Pour Barnavi, la reconnaissance par la communauté internationale et par Israël du Hamas serait une erreur. En premier lieu, le Hamas, satellite de l'Iran et émanation des Frères Musulmans est un mouvement totalitaire. De plus, reconnaître le Hamas serait un signal positif lancé à tous les mouvements islamistes qui menacent les Etats arabes dits « modérés », c'est-à-dire alliés des Etats-Unis, et qui acceptent de négocier avec Israël, comme l'Egypte. Enfin, le Hamas lui-même, en réaffirmant par la voix de son dirigeant en exil à Damas, Khaled Meshal, son opposition à la reconnaissance d'Israël, le 3 mars 2009 rend impraticable toute négociation avec l'Etat hébreu. En revanche, il ne faut pas l'ignorer complètement, ce qui aboutirait à une nouvelle intervention armée, comme celle de décembre- janvier 2008-2009, aux conséquences désastreuses pour l'image d'Israël. Barnavi pense que ce dernier devrait au contraire renforcer la position de Mahmoud Abbas et de l'autorité palestinienne en supprimant par exemple les entraves au déplacement des Palestiniens de Cisjordanie, et en permettant la libre-circulation des travailleurs et des hommes d'affaire palestiniens vers Israël. Ainsi Israël démontrerait-il aux Palestiniens l'intérêt d'une solution pacifique, et permettrait-il à Abbas de négocier en position de force avec le Hamas.

Mais l'évolution de la vie politique israélienne constitue également un obstacle majeur à la paix. La fragmentation de la société israélienne, confortée par un mode de scrutin à la proportionnelle quasiment intégrale entraîne un émiettement du champ politique qui empêche le dégagement de majorités stables et de coalitions gouvernementales durables. De plus, le mode de scrutin pousse les grands partis politiques Mapaï, Kadima et Likoud à s'aligner sur les revendications irrédentistes des colons représentés par les partis d'extrême droite religieux ou non. Ainsi les divisions israéliennes rendent impossible tout arrêt de la colonisation, illusoire d'autant plus que le nouveau gouvernement de coalition, dirigé par Benyamin Nethanyaou et dominé par le Likoud, comprend des partis nationalistes comme *Israël Beitanou*, dirigé par le ministre des affaires étrangères, Avidgor Lieberman, particulièrement hostile à l'arrêt voire à la simple limitation de la « croissance naturelle » des colonies. La situation est d'autant plus dramatique pour l'Etat hébreu contre lequel joue le temps. En effet, la création d'un Etat palestinien est nécessaire à la préservation du caractère juif d'Israël du fait de la démographie galopante des Palestiniens. Or le grignotage des territoires rend cette solution de plus en plus impraticable.

Nous sommes donc dans une situation paradoxale : les solutions sont connues, elles reposent sur les paramètres Clinton, mais les deux parties en présence sont trop affaiblies pour les mettre en œuvre, d'où le nécessaire recours à une puissance arbitrale qui ne peut être que les Etats-Unis. Ces derniers seraient les seuls à pouvoir faire cesser cette politique suicidaire. Ils l'ont fait dans le passé (retrait israélien du Sinaï en 1982, pressions du tandem Bush père-Baker en faveur d'un processus de paix au début des années 1990). Cependant, la présidence de Bush junior a marqué le triomphe de l'influence de la droite israélienne, relayée par l'AIPAC sur l'administration américaine ce qui a été à la fois bénéfique et catastrophique pour Israël. Bénéfique puisqu'Israël s'est imposé, aux yeux des arabes comme une réalité géopolitique incontestable. Catastrophique, puisque la colonisation a pu se poursuivre de plus belle.

L'arrivée d'Obama est dans ce contexte un réel espoir. D'abord, il n'a pas renouvelé l'erreur de son prédécesseur démocrate Clinton, en s'attaquant dès le début de son mandat à la question du Moyen-Orient. Ensuite, il a saisi la nécessité de renouer les fils du dialogue avec le monde arabo-musulman, ce dont témoigne le discours du Caire. Enfin, il a identifié la colonisation comme la pierre d'achoppement de tout processus de paix, comme en témoigne son refus d'accepter le concept de « croissance naturelle » des colonies comme l'avait fait l'administration précédente. Mais Obama n'est pas non plus un partisan du renversement d'alliance, puisqu'il a réitéré au Caire, haut-lieu de l'antisémitisme arabo-musulman, le lien indestructible qui unissait son pays à Israël. Obama est donc bien le seul à pouvoir pousser Israël à respecter ses engagements internationaux. Barnavi propose alors un plan en sept étapes qui repose moins sur une solution idéale que sur la levée des obstacles qui empêchent la négociation :

Première étape : la proclamation immédiate de l'Etat palestinien. Il ne faut plus considérer cette dernière comme le but des négociations mais comme une condition essentielle de leur réussite.

Deuxième étape : la constitution d'une *task force* contrôlée par le Quartet, Etats-Unis, Union Européenne, Russie, ONU, avec un mandat limité de trois à cinq ans, dont le but serait d'aider l'Etat palestinien à mettre en œuvre la reconstruction et la réforme des structures de pouvoir.

Troisième étape : le règlement du problème territorial. Celui-ci devra intervenir avant la fin du mandat de la *task force*. Il est contenu dans les paramètres Clinton.

Quatrième étape : le problème de Jérusalem. Il faut respecter trois principes fondamentaux : l'indivisibilité physique de la ville sainte, sa division fonctionnelle en deux capitales, le transfert de la souveraineté sur l'esplanade des mosquées à un tiers islamique.

Cinquième étape : le problème des réfugiés. La solution est triple : un droit d'immigration en Palestine, l'intégration dans les pays d'accueil, l'émigration dans un pays tiers. Il faut aussi prévoir un fonds international de dédommagement des réfugiés et de leur famille.

Sixième étape : la nature du futur Etat. Netanyahu dans son discours de Bar-Illan a déclaré que ce dernier sera démilitarisé, ne disposera pas de la possibilité de signer des accords internationaux, n'aura pas de contrôle sur son espace aérien ni sur ses frontières. Cela en ferait un Bantoustan mais pas un Etat. Cependant la question de la sécurité d'Israël reste essentielle.

Septième étape : la sécurité de l'Etat d'Israël sera garantie par la démilitarisation de l'Etat palestinien.

Ainsi, Barnavi conclut son propos par le rappel de l'impératif catégorique pour le règlement du problème israélo-palestinien, d'une « nation indispensable », celle-ci ne pouvant être que les Etats-Unis. Ceux-ci doivent contraindre les deux parties à adopter un règlement pragmatique fondé sur la reconnaissance immédiate de l'Etat palestinien, et sur le caractère secondaire, au sens propre, des négociations sur le contentieux territorial. Dans cette perspective, la présidence Obama constitue la dernière chance pour les deux parties d'aboutir à une solution fondée sur deux Etats.

Cet ouvrage est le témoignage d'un acteur qui constitue un bon résumé des vicissitudes du processus de paix, né au lendemain de la guerre du Kippour. L'auteur ne se revendique pas d'une quelconque objectivité, dont il connaît, en bon historien, le caractère illusoire, mais de l'honnêteté d'un citoyen israélien de bonne volonté. C'est ce dont témoigne sa critique nuancée de la politique de la droite israélienne menée depuis l'arrivée d'Ariel Sharon au poste de premier ministre ainsi que son souci de préciser les responsabilités de chacun dans l'échec du processus de paix.

Mais ce livre est aussi le reflet d'une position partisane. En effet, malgré des réserves il a tendance à opposer, d'une façon qui peut paraître exagérée, la vision travailliste de l'avenir des territoires occupés à celle de la droite nationaliste. Deux exemples l'illustrent. D'abord son analyse, des lendemains de la Guerre des Six Jours. Pour lui, la colonisation des territoires qui aurait fait perdre à Israël une monnaie d'échange fondamentale dans le cadre d'une négociation avec les arabes, serait le fait de la pression de groupes religieux appuyés par la droite nationaliste, représentée par le Likoud. Les travaillistes au pouvoir n'auraient fait que suivre, sous la contrainte, les groupes qui poussaient à la colonisation. En réalité, s'il existe bien en 1967 une opposition entre la position de la droite nationaliste qui exige une annexion des territoires et celle du gouvernement d'union nationale dirigé par les travaillistes qui ne parle que d'« administration » des territoires occupés, ce dernier adopte dès l'été 1967, le plan Allon qui prévoit la colonisation du Golan, de la vallée du Jourdain, la création d'une agglomération juive près d'Hébron sous couvert d'intérêts stratégiques et de sécurité. Certes,

il ne s'agit pas d'un plan de colonisation massive, mais cela ne laisse pas présager d'une possible restitution des territoires après négociation. Au contraire, le plan Allon ressemble beaucoup à la stratégie du *Yichouv* dans les années 1930-1940 qui privilégiait le contrôle des voies stratégiques, préalable à la conquête de l'intérieur. Ainsi, là où Barnavi voit une faiblesse du Mapaï, le parti travailliste, on peut considérer que celui-ci a préparé l'annexion pure et simple des territoires, en respectant les formes prescrites par la résolution 242 du conseil de sécurité ! Le souci de l'auteur d'opposer travaillistes israéliens, pragmatiques et partisans de la paix, à la droite nationaliste et idéologue apparaît également dans l'analyse qu'il fait de la politique de Rabin entre 1993 et 1995. Celui-ci aurait limité puis gelé la colonisation. En réalité, selon H. Laurens, le nombre de colons sous le gouvernement travailliste, de janvier 1992 à janvier 1996 serait passé en Cisjordanie de 97 000 à 145 000 soit une augmentation de 48%. L'augmentation à Gaza serait quant à elle de 62% ! En réalité de la gauche travailliste à la droite nationaliste, c'est moins la colonisation elle-même qui fait débat que le type de légitimation qu'on doit en donner. D'un côté, on privilégie les justifications stratégiques et sécuritaires, de l'autre on développe une mystique de la terre et le thème du droit historique et naturel sur Eretz-Israël.

Le second exemple du caractère partisan de l'analyse de Barnavi, et de l'impossibilité qu'il a à dépasser un point de vue israélien sur le conflit apparaît dans son analyse du rôle des Etats-Unis comme nation indispensable. Dans une perspective *realpoliticienne*, il semble difficile de nier que la seule puissance capable de jouer un rôle décisif dans le règlement de la question israélo-palestinienne soit les Etats-Unis. L'Europe est bien trop faible et divisée pour tenir un discours cohérent et surtout imposer une solution. La Russie ne dispose sans doute plus de l'influence que l'URSS avait dans la région avant 1991, et l'ONU ne saurait, sans l'unanimité des membres permanents du Conseil de sécurité, imposer quoi que ce soit aux deux parties. Cependant n'est-ce pas cette solitude américaine qui rend compte du paradoxe énoncé par l'auteur lui-même, au Proche-Orient : « rien de grand ne se passe au Proche-Orient à l'initiative des américains, rien de grand ne s'accomplit sans leur intervention ». En effet, les Etats-Unis ne peuvent aller contre leur propre intérêt dans la région, qui à tort ou à raison est déterminé par l'alliance avec Israël. L'évolution récente de la politique des Etats-Unis, postérieure à la rédaction du livre d'Elie Barnavi, semble montrer que l'espoir placé en Obama, décrit ici comme un homme providentiel s'est heurté à la loi d'airain de l'alliance avec la droite israélienne. La secrétaire d'Etat Hillary Clinton a fini par faire sien le concept de « croissance naturelle » des colonies et a accepté son application en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Par ailleurs, marchant dans les pas de la précédente administration, le démocrate Obama semble à nouveau privilégier le théâtre afghan où il a annoncé l'envoi de renforts. Ne pourrait-on alors, au rebours d'Elie Barnavi, considérer que c'est la position des Etats-Unis comme unique puissance arbitrale et tutélaire de la région qui constitue le principal obstacle à la paix ? Mais en appeler à un improbable règlement fondé sur le multilatéralisme est tout aussi vain, étant donné la faiblesse des éventuels partenaires des Etats-Unis. Il reste que l'ouvrage de Barnavi confirme le caractère de plus en plus illusoire d'une solution à deux Etats puisqu'il semble bien que l'espoir né de l'élection d'Obama soit en passe d'être déçu.

**Jean-François Talon est agrégé d'histoire et enseigne au lycée René Cassin de Gonesse. Il effectue des recherches sur la Syrie contemporaine.**

© Le Blog de l'histoire (<http://blog.passion-histoire.net>)  
Décembre 2009