

Un processus de paix gravement touché, mais pas anéanti

Steven L. SPIEGEL

Depuis le début de l'Intifada d'al-Aqsa, le 29 septembre 2000, nombreux sont ceux qui se demandent ce qui s'est produit entre Israël et Palestiniens ? Alors qu'ils avaient semblé sur le point d'aboutir à un accord global en juillet dernier à Camp David, ils menaçaient d'entrer en guerre en octobre. Que s'est-il passé ? La visite du chef de l'opposition, Ariel Sharon, au mont du Temple menaçait-elle réellement les Palestiniens ? La violence a-t-elle dégénéré ? La rencontre de Camp David n'aura-t-elle été qu'une illusion ? Le processus de paix qu'un leurre ? Revenons sur le fil des événements.

Suite aux négociations d'Oslo en 1993, Israéliens et Palestiniens se sont rencontrés. Chaque partie cherchait, en effet, à obtenir quelque chose de l'autre. Les Palestiniens étaient engagés dans une Intifada désespérée; ils auraient beau être reconnus par des membres de la communauté internationale, seul Israël était en mesure de leur donner un État, partant, l'espoir d'une nouvelle vie et d'une nouvelle économie et seul Israël pouvait les sortir de conditions épouvantables et de cette mini guerre. Les Israéliens étaient, eux-aussi, dans une situation inextricable. Engagés depuis le 9 décembre 1987 dans une guerre contre les Palestiniens, ils ne parvenaient pas à stopper le soulèvement auquel ils se heurtaient.

En octobre 1991, la Conférence de Madrid définit les bases d'une concertation. Celle-ci, qui impliquait des rencontres à Washington DC, entre une équipe israélienne et une équipe palestinienne (ne comprenant pas de membres de l'Organisation de libération de la Palestine), n'aboutit à rien (Israël consulta également la Syrie, le Liban et la Jordanie, mais les discussions furent apparemment aussi stériles).

Israël et l'OLP se rencontrèrent donc à Oslo et parvinrent à un accord qui traduisait la réalité des faits. Le processus d'Oslo se voulait un processus progressif, échelonné sur cinq ans, d'instauration de la confiance. Il reprenait la prudence et la circonspection des Israéliens. Israël dut toutefois payer le prix de son incapacité à réprimer l'Intifada et reconnaître l'OLP et les aspirations nationales des Palestiniens, ce qui impliquait – mais ne constituait en rien un engagement – qu'un État palestinien pût un jour découler de cet accord.

Les parties découvrirent que le processus engagé pouvait comprendre aussi bien des mesures d'instauration que de destruction de la confiance. Dans chaque camp, des sceptiques refusaient l'idée même d'un règlement. Certains Israéliens n'accordaient aucune confiance aux Palestiniens et refusaient un processus par lequel Israël devrait progressivement se retirer de la totalité, ou d'une grande partie, de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Il y avait aussi des Palestiniens, plus

Steven L. Spiegel est professeur de science politique et directeur associé du Centre de relations internationales à UCLA.

particulièrement ceux du Hamas et du Jihad islamique, qui n'étaient pas prêts à renoncer à la destruction d'Israël.

Chaque partie aura porté, à des moments décisifs, des coups fatals au processus d'instauration de la confiance imaginé par les auteurs de l'Accord d'Oslo.

En mars 1994, un israélien de droite tua 29 Palestiniens qui priaient dans une mosquée à Hébron et en novembre 1995 un autre tua le premier ministre Yitzhak Rabin, qui était alors le principal partenaire israélien de Yasser Arafat pour faire progresser la paix. Quant aux Palestiniens opposés aussi bien au processus de paix qu'à Arafat, ils lancèrent, entre 1994 et 1996, une série d'attentats suicide qui terrorisa la population israélienne, faisant bien plus de morts que l'Intifada. Avec cette vague d'attentats, de nombreux Israéliens perdirent tout espoir dans le processus de paix.

En 1996, suite à cette vague terroriste, les Israéliens élirent Benyamin Netanyahou. Il l'emporta toutefois d'une très courte avance sur Shimon Peres. Le scepticisme de Netanyahou à l'égard du processus d'Oslo était bien connu, mais il était arrivé au pouvoir grâce à une plate-forme de paix par la sécurité. Si Netanyahou fut le premier Premier Ministre du Likoud à céder des terres en Cisjordanie, il s'en tint à une politique dure qui déstabilisa les Palestiniens et les autres États arabes, et fit ralentir le processus au point de stagner. La réaction arabe limita le processus de normalisation avec Israël qui ne s'en remit pas, même lorsque Ehud Barak devint premier ministre en 1999.

Les arrangements intérimaires du processus d'Oslo furent extrêmement controversés. De nombreux Israéliens craignaient d'avoir renoncé trop vite à trop de choses. À plusieurs reprises, les négociations se prolongèrent pendant des mois tandis que se multipliaient les crises diplomatiques, pour aboutir finalement à des accords qui ne pouvaient plus contribuer à instaurer la confiance comme ils l'auraient dû.

- Le premier fut l'accord du 4 mai 1994. Il prévoyait le retrait des forces israéliennes de certaines parties de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho. Cet accord permit à Arafat de se rendre à Gaza en juin 1994;
- L'accord dit d'Oslo II de septembre 1995, qui fut adopté par la Knesset pour une seule voix, comprenait le plan pour le retrait israélien des principales villes de Cisjordanie et la division provisoire de la Cisjordanie selon trois types de zones : la zone A (sous contrôle palestinien), la zone B (responsabilités civiles sous contrôle palestinien, mais questions de sécurité sous contrôle israélien) et la zone C (sous contrôle israélien).
- Le Protocole d'accord sur la ville d'Hébron de janvier 1997 prévoyait le retrait israélien de la ville la plus controversée et divisée de Cisjordanie.
- L'Accord de Wye River, du 23 octobre 1998, tentait de relancer un processus paralysé depuis longtemps entre Netanyahou et Arafat.
- L'Accord de Charm el-Cheikh de septembre 1999, qui reprenait l'idée de Barak pour un accord global sur le statut final. Il ouvrait la voie à la rencontre de Camp David en juillet 2000.

Ce processus a souvent contribué à entamer la confiance de chaque partie. Les Palestiniens ont constaté la poursuite de l'occupation, la progression des implantations israéliennes, l'augmentation du nombre de colons, le report des échéances diplomatiques, le déclin économique (dû, en partie seulement, à la série de fermetures imposées par les gouvernements israéliens successifs suite aux attaques des terroristes palestiniens), un régime palestinien corrompu incapable de parvenir à la prospérité et à la démocratie, des négociations d'affaires particulièrement difficiles avec les Israéliens, des conditions de vie misérables, qui ne semblaient tirer aucun profit du processus de paix. À en croire

les sondages, en 2000, la plupart des Palestiniens estimaient que leur situation avait empiré par rapport à 1993.

Les Israéliens, pour leur part, ont vu l'Autorité palestinienne présider à une rhétorique hostile et une violence continue à leur encontre, les médias et le système d'éducation palestiniens favoriser l'instauration d'un climat antisémite, un clergé palestinien profondément hostile à l'égard d'Israël, l'absence de progrès avec les autres États arabes (notamment l'Égypte), une position palestinienne lors des négociations qui semblait témoigner de leur refus ou de leur incapacité à accepter des compromis. En fait, de nombreux Israéliens pensaient encore en 2000 que les Palestiniens n'accepteraient pas un règlement final mais que leur véritable objectif était la destruction de l'État d'Israël.

Le processus d'Oslo a toutefois permis des avancées considérables. Au milieu de l'année 2000, Israël s'était retiré des territoires où vivaient la plupart des Palestiniens et ne dirigeait donc plus qu'une petite minorité de Palestiniens. Quant aux Palestiniens, ils s'étaient engagés aux côtés des États-Unis et d'Israël dans un processus de coopération pour la sécurité qui avait quasiment vu disparaître le terrorisme au cours des 18 mois qui précédèrent l'Intifada d'al-Aqsa. Moins d'Israéliens furent tués par les Palestiniens que jamais auparavant depuis 33 ans. En fait, 1999 fut une année record puisque deux Israéliens furent victimes de terroristes palestiniens – le chiffre le plus bas de toute l'histoire d'Israël.

En apparence, la situation se caractérisait par des résultats record, vu les engagements pris et les avancées potentielles, mais de part et d'autre, les doutes sous-jacents étaient profonds et allaient croissant. Le processus d'Oslo se déroula essentiellement dans des sphères privées et c'est là son défaut le plus grave. Les négociateurs, administrateurs et responsables des questions de sécurité pouvaient bien entretenir des relations fructueuses, parfois même amicales, elles ne se traduisaient jamais par des événements publics. Dans chaque camp, la majorité silencieuse était donc perplexe voire sceptique. La camaraderie qui s'était instaurée entre diplomates, soldats et même hommes d'affaires n'était pas apparente contrairement à la violence, la rhétorique hostile et la désillusion, plus évidentes aux yeux de l'opinion publique. Pour de nombreux Israéliens, la rhétorique fortement anti-israélienne et antisémite des médias, des éducateurs, des politiques et du clergé ainsi que le terrorisme symbolisaient les Palestiniens. Quant aux Palestiniens, ils associaient, dans leur grande majorité, Israël aux humiliations quotidiennes de l'occupation qu'il s'agisse des postes de contrôle ou des colons.

La situation se caractérisait par des résultats record, vu les engagements pris et les avancées potentielles, mais de part et d'autre, les doutes sous-jacents étaient profonds et allaient croissant. Le processus d'Oslo se déroula essentiellement dans des sphères privées et c'est là son défaut le plus grave.

Camp David intervint donc à la suite de ce processus contradictoire voire schizophrène. Ehud Barak, qui était lui-même sceptique à l'égard du processus d'Oslo mais, à la différence de son prédécesseur, lui était fortement attaché, croyait qu'une approche globale permettrait de trouver une issue au conflit. Il craignait qu'avec les différentes phases propres au processus d'Oslo, Israël ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre lors de la phase finale.

Il craignait aussi de ne plus avoir de médiateur efficace auprès d'Arafat après le départ du président Clinton en janvier 2001. Barak n'a jamais entretenu les relations que pouvaient avoir Rabin et Peres avec le dirigeant palestinien. Il privilégiait aussi la négociation au plus haut niveau. Barak n'est pas homme à déléguer. Il a cherché à conduire les négociations lui-même comme il l'avait fait quelque mois auparavant avec la Syrie.

Arafat préférait, pour sa part, que les questions soient préparées et les négociations gérées par des subordonnés comme cela avait été le cas pour le processus d'Oslo. Il redoutait que la rencontre

à Camp David n'échouât avec des conséquences explosives. Arafat brandit à plusieurs reprises la menace d'une déclaration unilatérale d'indépendance que redoutaient les dirigeants américains et israéliens ainsi que de nombreux dirigeants européens et même arabes; elle risquait en effet d'enflammer une guerre israélo-palestinienne et de s'étendre à l'ensemble de la région.

Devant les requêtes de Barak et les menaces d'Arafat, Clinton n'avait d'autre possibilité que d'organiser un sommet à Camp David afin d'aboutir à un accord d'envergure. Trois issues étaient envisageables : une avancée spectaculaire, un échec retentissant ou un accord transitoire qui ferait avancer le processus sans résoudre pour autant toutes les questions en suspens.

Lors de cette rencontre, les comités se réunirent et se penchèrent sur plusieurs questions parmi lesquelles la sécurité, les frontières, les réfugiés, Jérusalem ainsi que certains facteurs économiques et structurels comme l'eau et l'économie. Les négociations progressèrent, mais achoppèrent sur les questions les plus sensibles (les réfugiés et Jérusalem). C'était la première fois que les parties examinaient sérieusement ces questions, ce qui constituait déjà un progrès en soi. Or un sommet n'est quasiment jamais la meilleure occasion d'aborder une question pour la première fois. Quels que furent les progrès enregistrés, ils ne suffirent pas. Rétrospectivement, l'on peut dire que les rencontres préparatoires furent inadaptées et que les parties, notamment les Israéliens et les Palestiniens, se contentèrent d'une préparation insuffisante.

L'attitude de Barak, plus coopératif lors des rencontres, conduisit Clinton à critiquer publiquement Arafat pour l'échec des négociations. Ces accusations, qui reflétaient peut-être la façon dont les rencontres s'étaient déroulées, furent faites, en partie, pour protéger Barak du climat politique déliquescents qui prévalait en Israël. Elles affaiblirent également Arafat et soulevèrent de nombreuses interrogations et critiques dans le monde arabe s'agissant de l'impartialité des États-Unis dans ce dossier. Les craintes d'Arafat s'intensifièrent lorsqu'il comprit que de nombreux dirigeants européens et même arabes ne partageaient pas son scepticisme à l'égard de l'approche qui avait prévalu à Camp David. Nombreux furent ceux qui insistèrent pour qu'il retourne à la table des négociations. Les discussions se poursuivirent en coulisse en août et en septembre pour tenter de trouver une issue aux questions restées en suspens à Camp David et des progrès furent enregistrés. Les chances de conclure un accord lors d'un prochain sommet semblaient alors très fortes.

Lors des deux mois qui suivirent Camp David, les pressions intérieures se multiplièrent dans les deux camps. Barak fut encore affaibli par les critiques incessantes de la droite religieuse et laïque tandis que se poursuivait l'effondrement de sa coalition. Tous savaient pertinemment que lorsque la Knesset entamerait sa session à la fin du mois d'octobre, elle pourrait appeler à des élections anticipées. Quant à Arafat, il dut faire face à l'impatience et à la frustration croissantes du camp palestinien, qui s'exacerbèrent encore lorsque le Conseil national palestinien décida de ne pas déclarer unilatéralement l'État palestinien le 13 septembre 2000. Les Palestiniens estimèrent qu'Israël et l'Occident ne leur reconnurent aucun mérite pour cette décision. Ils étaient également insatisfaits de ce que Barak avait freiné l'application d'engagements pris auparavant comme la libération de certains prisonniers politiques et l'instauration d'un passage sûr entre Gaza et la Cisjordanie. Pour compréhensibles qu'elles soient d'un point de vue israélien, ces actions intensifièrent la frustration des Palestiniens.

Dans ce contexte survolté, qui hésitait entre une possible avancée et le chaos, le chef israélien de l'opposition, Ariel Sharon, prit soudain la décision de visiter le mont du Temple avec un contingent d'Israéliens soutenant la souveraineté et les droits d'Israël sur ce lieu des plus sensibles dans le conflit israélo-arabe. Malgré des avertissements répétés, le Premier Ministre israélien, alors politiquement affaibli, estima qu'il ne pouvait pas empêcher le chef de l'opposition de se rendre au mont du Temple. L'action de Sharon était en soi un stratagème politique qui visait à éclipser son rival du

Likoud, Netanyahou. Barak n'avait, pour sa part, aucun intérêt au retour de l'ancien premier ministre qui ne cessait de progresser dans les sondages.

Du côté palestinien, des sermons injurieux incitèrent, le lendemain, les fidèles de la mosquée d'al-Aqsa sur l'esplanade du Haram al-Sharif (mont du Temple) à exprimer la colère qu'avait suscitée la visite de Sharon. La police israélienne tua sept personnes dans les émeutes qui suivirent; l'Intifada d'al-Aqsa venait de commencer.

Au cours des semaines suivantes, Arafat exacerba les violences en encourageant le ton nationaliste et la ferveur religieuse qui dominaient la politique et les médias palestiniens.

La rencontre de Camp David avait eu une conséquence dangereuse totalement imprévue : l'enchevêtrement des facteurs religieux et nationalistes dans les relations israélo-palestiniennes. Tandis que Barak discutait de la question de Jérusalem à Camp David, les rumeurs les plus folles et les théories de conspiration se multiplièrent dans le monde arabe : les Juifs entendaient prendre le contrôle de Haram al-Sharif, détruire les mosquées, reconstruire le temple juif détruit voilà 2000 ans et sacrifier les droits musulmans. La visite de Sharon au mont du Temple semblait confirmer les visées impérieuses des Juifs. L'étrange suggestion avancée par le Premier Ministre (retirée par la suite) de construire une synagogue sur le mont ne fit qu'accroître la confusion. Si ces craintes n'étaient qu'illusion, elles n'en étaient pas moins réelles pour de nombreux Palestiniens qui pensaient qu'ils empêchaient les Juifs de détruire leurs droits sacrés sur Jérusalem. Arafat ne fit rien pour rassurer son peuple. Le gouvernement Barak ne put fournir aucune garantie aux Palestiniens après Camp David en raison des pressions politiques internes qu'il subissait (la droite israélienne n'aurait pas manqué de retourner contre le Gouvernement les garanties qu'il aurait pu accorder aux Palestiniens) et de son incapacité à expliquer, à l'intérieur comme à l'extérieur, sa position.

La rencontre de Camp David avait eu une conséquence dangereuse totalement imprévue : l'enchevêtrement des facteurs religieux et nationalistes dans les relations israélo-palestiniennes.

Arafat décida de profiter de l'occasion plutôt que de chercher à mettre un terme à la violence. N'ayant ni le courage ni l'habileté pour affronter le peuple, il tenta de manipuler la crise pour renforcer sa propre position. La combinaison violence-négociations est son mode d'action favori. Il avait déjà tenté cette approche en 1970, en Jordanie, et au début des années 80, au Liban, mais ses objectifs avaient été trop ambitieux et il avait échoué. Il s'en tint donc à sa position de symbole de la cause palestinienne, mais Camp David l'avait affaibli; il était en effet apparu incapable d'obtenir des résultats positifs pour les Palestiniens, alors que Clinton lui avait fait porter la responsabilité de l'échec de cette rencontre. Arafat perçut alors plus clairement les limites de ce que pouvaient escompter les Palestiniens d'un accord sur le statut final. Les rêves et les illusions se heurtaient maintenant à la réalité et il semble qu'Arafat ait davantage craint le châtement de ses propres opposants que l'issue incertaine des violences. Il préféra patienter jusqu'à ce que de nouveaux développements sur le plan international ou une intervention israélienne ou américaine lui permette de formuler certaines exigences en échange de la fin du soulèvement palestinien. Les Israéliens seraient, du reste, particulièrement choqués de constater que la violence pût finir par payer.

Et maintenant ?

Premièrement, il convient d'examiner attentivement les enseignements du processus d'Oslo. Il ne faut pas chercher de faille dans les accords, mais plutôt dans leur application. Le non-respect des échéances, l'expansion des implantations, la poursuite de la violence, l'attitude des médias et du

système d'éducation palestiniens face à Israël, sont autant d'éléments qui ont favorisé l'instauration d'un climat propice à cette explosion. Il faudra se montrer plus vigilants dans le respect des accords d'Oslo et de tout nouvel accord. Les Palestiniens ne pourront pas indéfiniment introduire sur leur territoire plus d'armes à feu qu'il n'est admis par les accords ni accroître le nombre de policiers au-delà de ce qui est autorisé. Il en va de même des implantations israéliennes et du nombre de colons. Les accords ne peuvent fonctionner si une part importante des documents paraphés est ignorée. Il est évident que les violations de l'esprit, sinon de la lettre, des accords peuvent avoir une incidence fatale.

Deuxièmement, la fin de la violence doit intervenir dans le cadre d'un accord global. Il ne suffit pas de conclure un simple cessez-le-feu qui ne sera de toute façon probablement pas respecté, comme nous l'avons vu avec la violation des accords depuis le début de la crise le 29 septembre 2000. À court terme, nous devrions plutôt avoir des visées plus ambitieuses. Les parties doivent s'entendre sur une série de mesures réciproques qui impliquent le respect des accords passés. Il sera alors plus facile de relancer un cycle d'instauration de la confiance. Les actions unilatérales, notamment celles prises par la partie la plus forte, Israël, pourraient renverser l'escalade de l'Intifada d'al-Aqsa si elles sont rapidement suivies de mesures comparables, de la part des Palestiniens, afin d'accroître la confiance.

Troisièmement, la violence doit cesser avec un acte source d'espoir pour les deux parties. La conclusion d'un accord sur le statut final est donc particulièrement difficile, même si la poursuite d'un accord de type global envisagé à Camp David doit continuer, puisque Barak insiste, à juste titre, pour une clause de fin de conflit. Si le processus devait être révisé, il faudrait malheureusement probablement revenir à des accords intérimaires. Ces deux peuples doivent voir que le processus repart; les mesures habituelles d'instauration de la confiance sont donc plus importantes que jamais.

Les quatre principes suivants sont donc indispensables à la désescalade :

- Respect de tous les accords conclus par le passé;
- Moratoire sur la violence par des initiatives unilatérales ou des actions parallèles;
- Mesures de confiance et initiatives provisoires pendant qu'un accord global sera négocié;
- Meilleures information et éducation de « la rue » dans chaque camp.

Si ces quatre principes sont respectés, l'on peut encore espérer inverser la tendance et sauver le processus de paix israélo-palestinien. Chaque partie se fait des idées inexactes particulièrement graves au sujet de l'autre camp; le processus décrit ici permettrait de convaincre les nombreux sceptiques israéliens et palestiniens qu'ils veulent tous profondément un accord. En fait, les deux camps sont si manifestement imbriqués qu'ils n'ont pas d'autres solutions possibles, ce qui accroît les chances de succès. Sans le processus de paix, les Palestiniens ne pourront jamais accéder à l'indépendance ni se défaire de l'occupation militaire israélienne. Sans le processus, les Israéliens seront condamnés à des conflits permanents. Ils sont confrontés à d'autres dangers : la menace d'armes de destruction massive dans la région, la détérioration de plusieurs sociétés arabes avec la montée de l'intégrisme islamique, le danger permanent du terrorisme arabe. Le meilleur moyen de contrer ces différentes menaces reste la poursuite du processus de paix.

Comme le prouve de façon très nette la crise actuelle, l'intérêt vital des parties n'est pas un gage de succès, mais garantit qu'elles ne pourront éviter indéfiniment les négociations. Plus vite les quatre principes précédemment cités seront adoptés, plus vite le processus de paix pourra repartir sur la voie du succès. Les parties pourront alors ensemble chercher à réparer les ravages de l'Intifada d'al-Aqsa.