

APRÈS ANNAPOLIS:

PROCESSUS DE PAIX FRAGILE AU PROCHE-ORIENT

Une «coalition des opprimés» s'est réunie à la conférence sur le Proche-Orient d'Annapolis. L'accroissement de la puissance iranienne et des mouvements islamistes a rapproché les Etats-Unis, Israël et les régimes sunnites. Mais dans le cas du conflit israélo-palestinien, les intérêts communs se réduisent pour le moment à la réanimation d'un vague processus de paix. La réévaluation du programme atomique iranien par les Etats-Unis n'y change rien. Un échec des négociations de paix risque de renforcer les forces radicales dans la région.



Le président Abbas à la conférence d'Annapolis, le 27 novembre 2007

Jim Young/Reuters

La conférence sur le Proche-Orient d'Annapolis fin novembre 2007 laisse une impression ambivalente. On mentionnera, du côté positif, qu'Israël et les Palestiniens mènent de nouveau, pour la première fois après des années de violence, des négociations de paix. La conférence signale aussi une dynamisation de la politique de l'administration Bush au Proche-Orient qui n'avait auparavant accordé que peu d'importance au conflit israélo-palestinien. Le but avoué d'élaborer d'ici décembre 2008 un traité de paix accorde en outre à Bush une fenêtre temporelle plus importante que celle dont disposait en 2000 le président sortant, Clinton, dans le cadre des entretiens de Camp David et de Taba.

On notera également que le processus de paix relancé bénéficie d'un large soutien.

Annapolis était la première conférence internationale sur le Proche-Orient depuis 1991. Quelque 50 Etats et organisations internationales y étaient représentés. La présence de 16 Etats arabes avait une signification particulière, d'autant plus que ceux-ci, à l'exception de l'Egypte et de la Jordanie, n'entretiennent pas de relations diplomatiques avec Israël. Attirons finalement l'attention sur le fait que la méthode des négociations de paix a elle aussi été améliorée. La feuille de route du Quartet au Proche-Orient continue certes d'être à la base des efforts de paix. Mais son approche de règlement par étapes a été abandonnée. Au lieu de faire dépendre des négociations sur le statut final de mesures suscitant la confiance sous forme d'une lutte palestinienne efficace contre le terrorisme et d'un arrêt israélien de la

colonisation, les deux processus se déroulent désormais en parallèle. Les Etats-Unis assument aussi dorénavant une fonction d'arbitre en ce qui concerne la mise en pratique de la feuille de route.

Beaucoup de processus, peu de contenu

Mais Annapolis prête aussi au scepticisme. C'est ainsi que le résultat de la conférence initialement recherché par Rice, ministre des affaires étrangères, a été nettement manqué. A la différence des négociations de paix qui ont eu lieu jusqu'à présent, les Etats-Unis ont voulu cette fois-ci atteindre un rapprochement israélo-palestinien dans les points de discordance centraux – frontières, Jérusalem, réfugiés palestiniens, sécurité israélienne – avant même la conférence. Ce projet a échoué malgré des prénégociations intensives. Au lieu de pouvoir présenter à la communauté internationale à Annapolis un document de base où figuraient des compromis importants dans les questions ayant trait au statut final, les Etats-Unis ont lutté jusqu'à la dernière minute pour pousser Israël et les Palestiniens à une déclaration commune.

La conférence est par conséquent devenue une occasion solennelle où les parties au conflit ont simplement fait savoir qu'elles étaient prêtes à reprendre des pourparlers de paix. Olmert et Abbas se sont certes engagés à traiter toutes les questions centrales. Mais, typiquement, ces dernières ne sont pas énumérées dans la déclaration. Au lieu de cela, l'accent est mis sur la définition du processus de négociation. Un comité de direction siégeant

en permanence, l'intervention d'équipes de négociation spécialisées et des rencontres tous les quinze jours entre Olmert et Abbas n'amèneront cependant pas seuls la paix.

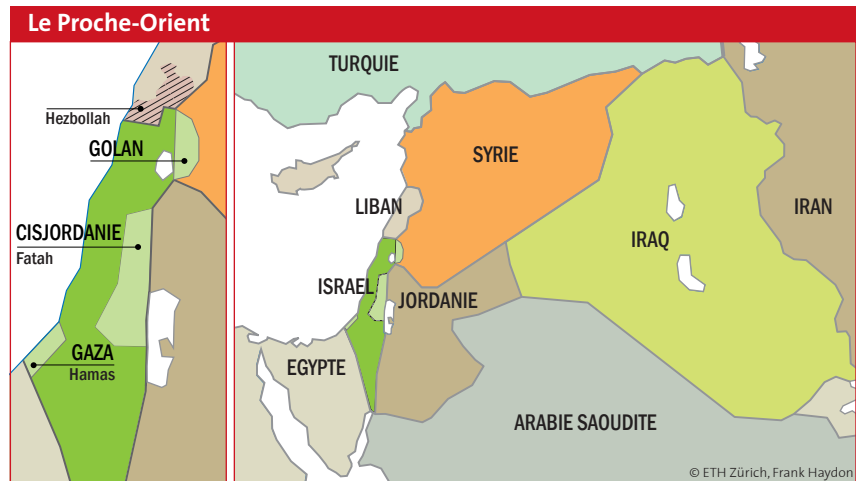
Il est peu probable que tous les acteurs impliqués aient la volonté et la capacité de se convenir des contours d'un Etat palestinien et de mettre en oeuvre une solution à deux Etats correspondante. Olmert, Abbas et Bush, les acteurs centraux des entretiens de paix, sont affaiblis au niveau intérieur. Les nouvelles négociations sont moins motivées par le désir de trouver une solution au conflit que par les déplacements de pouvoir régionaux en faveur de l'Iran et de mouvements islamistes comme le Hamas et le Hezbollah.

Le consensus des participants risque aussi déjà de s'épuiser dans la réanimation d'un vague processus de paix.

De Bagdad à Annapolis

Bush n'a longtemps montré aucun signe d'intérêt quant à la poursuite de la médiation diplomatique de Clinton. L'attention de son administration s'est principalement portée sur l'Irak dont la démocratisation devait être le point de départ d'un nouvel ordre régional. Les Etats-Unis ont maintenu dans le conflit au Proche-Orient une ligne unilatéralement pro-israélienne. C'est ainsi qu'ils ont soutenu le refus israélien d'Arafat comme interlocuteur. Après la victoire par les urnes du Hamas au printemps 2006, ils ont boycotté le nouveau gouvernement palestinien après avoir insisté sur des élections. Dans la guerre du Liban en 2006, ils se sont attiré la colère de nombreux Arabes quand ils ont retardé l'exigence d'un cessez-le-feu. Même dans les questions relatives au statut final au cœur de la controverse, Bush a adopté une position extrêmement partisane. Il a assuré en 2004 au chef du gouvernement d'alors, Sharon, qu'Israël pouvait garder les grands blocs coloniaux de Cisjordanie et que les réfugiés palestiniens n'avaient pas le droit de retourner en Israël.

Deux facteurs ont poussé les Etats-Unis à corriger partiellement, en été 2007, leur politique au Proche-Orient. Premièrement, Washington est d'avis que la prise de pouvoir du Hamas à Gaza et le schisme palestinien associé à cette dernière ont donné l'occasion de renforcer sous Abbas le Fatah séculaire opprimé et d'isoler les Islamistes. Un nouveau processus de paix et de l'aide économique pour le



gouvernement d'urgence en Cisjordanie devraient montrer à la population palestinienne que seul le soutien de forces modérées peut améliorer leurs conditions de vie.

Deuxièmement, l'administration Bush a conclu que seul un engagement en faveur de la paix au Proche-Orient pouvait inciter les Européens et surtout les Etats arabes à durcir leur position à l'encontre de l'Iran. Les dirigeants sunnites au Proche-Orient se voient certes, tout comme les Etats-Unis, mis sur la défensive par l'accroissement de la puissance de Téhéran depuis la chute de Saddam Hussein. Mais, sans progrès dans la question palestinienne, il ne leur est guère possible de faire cause commune avec les Etats-Unis contre la théocratie chiite. Bush est trop discrédité dans le monde arabe depuis son intervention en Irak.

Une «coalition des opprimés»

Le processus d'Annapolis mis en branle par les Etats-Unis est autant dans l'intérêt d'Abbas que dans celui d'Olmert, qui subissent tous deux une pression au niveau intérieur. Pour le leader palestinien, les pourparlers de paix sont devenus une question de survie politique. Son gouvernement d'urgence n'a aucun contrôle sur presque 1,5 million de Palestiniens à Gaza, n'a qu'une capacité d'action restreinte en Cisjordanie et souffre d'un déficit de légitimité. Le parti Fatah dont il est à la tête est peu efficace et doit largement son influence résiduelle en Cisjordanie à la répression du Hamas par les forces armées israéliennes. Après l'échec du gouvernement unitaire national en juin 2007, Abbas a systématiquement soutenu la division forcée des Palestiniens par les Etats-Unis, l'UE et Israël. Il s'est ainsi placé dans une dépendance marquée par rapport à Olmert et

Bush, une dépendance qu'il ne pourra justifier au niveau de la politique intérieure que par des progrès dans les pourparlers de paix.

Olmert a besoin pour sa part d'une nouvelle vision de paix pour pouvoir offrir à la population israélienne, très perturbée depuis la guerre du Liban de 2006, de nouvelles perspectives. Des reproches selon lesquels il aurait mené la guerre de manière incompétente et des scandales politiques ont fait baisser de manière dramatique sa cote de popularité en Israël. Sa promesse électorale de poursuivre la stratégie de Sharon de gestion unilatérale des conflits en se retirant partiellement de Cisjordanie est aujourd'hui obsolète. Les attaques à la roquette lancées par le Hezbollah et le Hamas depuis le Liban-Sud et la bande de Gaza ont montré aux Israéliens que fixer unilatéralement des frontières sans discuter avec les voisins arabes ne peut offrir aucune sécurité. Avec le nouveau processus de paix, Olmert se promettra en outre un gain de popularité international pour Israël. Le pays a, surtout en Europe, déclenché ces dernières années beaucoup de critiques par des mesures controversées comme la construction de la barrière de séparation.

Mais les Etats arabes présents à Annapolis font eux aussi partie de la «coalition des opprimés». En plus de la menace extérieure croissante représentée par la montée des Chiites, les dirigeants séculaires sunnites se voient de plus en plus confrontés à des défis islamistes à l'intérieur. Ils attribuent principalement le déclin du nationalisme arabe au conflit au Proche-Orient non résolu depuis six décennies, raison pour laquelle ils ont intensifié leurs efforts de médiation ces dernières années. Avec leur initiative de paix de 2002,

les membres de la Ligue arabe offrent à Israël une paix intégrale en contrepartie d'un retrait de tous les territoires occupés depuis 1967.

Aptitude à la paix limitée

La faiblesse intérieure des acteurs impliqués n'est pas seulement une base importante de la réanimation du processus de paix. Elle est en même temps un obstacle central à l'atteinte et à la mise en oeuvre d'une solution de paix. Abbas ne peut pas négocier au nom de tout le peuple, ce qui relativise fortement l'importance d'éventuelles concessions, par exemple concernant le droit au retour des réfugiés palestiniens. La réalisation d'éventuels accords pourrait échouer à cause de la résistance du Hamas qui ne reconnaît pas le droit d'existence d'Israël et a menacé d'une nouvelle Intifada au cas où les Palestiniens feraient des concessions.

L'aptitude à la paix d'Olmert est tout aussi limitée. Les résistances au sein de sa coalition ont joué un rôle décisif dans le manque de substance de la déclaration d'Annapolis. Il est peu probable qu'il remporte les nouvelles élections inévitables en cas de concessions majeures. Les résistances du lobby des colons, très influent, et d'autres cercles nationalistes et religieuses contre des cessions de territoire sont très grandes. Elles pourraient même très bien émaner de son parti, le Kadima, créé en 2005 sur la base de la personnalité de Sharon et de la stratégie du retrait unilatéral et qui se trouve aujourd'hui tiraillé. Le fait que Netanyahu, le chef du Likud, parti national conservateur, obtienne actuellement les meilleurs résultats aux sondages reflète le besoin de sécurité de la population israélienne. Netanyahu incarne non seulement une politique de la main de fer et d'expansion des colonies mais a aussi été responsable, au cours de la seconde moitié des années 1990, de l'échec du processus d'Oslo. Rien n'indique qu'il soit mieux disposé à l'égard du processus d'Annapolis.

Des priorités divergentes

La divergence d'intérêts en ce qui concerne la fonction du nouveau processus de paix prête elle aussi à un certain pessimisme. Il est impératif pour Abbas que les pourparlers de paix apportent des progrès rapides et considérables. Une aide économique internationale seule ne renforcera qu'insuffisamment sa position. Un échec des pourparlers représenterait un triomphe pour

les forces radicales au sein de la société palestinienne.

Pour Olmert par contre, le processus est plus important que la réalisation rapide d'une solution à deux Etats. De nombreux Israéliens sont d'avis qu'une suppression des barrages routiers en Cisjordanie risque déjà de détériorer leur position de sécurité. Il est aussi douteux qu'Israël ait la volonté politique de faire les concessions nécessaires pour un Etat palestinien homogène. En construisant progressivement des colonies, Israël a créé ces dernières années dans les territoires occupés des faits accomplis qui rendent très difficile une solution acceptable pour le côté palestinien. Depuis le début du processus d'Oslo en 1993, le nombre de colons est passé de 281'000 à plus de 460'000, ce qui a entraîné une forte fragmentation géographique de la société palestinienne.

On peut en outre se demander si une majorité des Israéliens accepterait Jérusalem-Est comme capitale de la Palestine. En ce qui concerne le droit au retour de plus de quatre millions de réfugiés palestiniens en Israël, ce seront surtout les Palestiniens qui devront faire des concessions. Mais comme c'est leur plus grande garantie, ils ne les feront pas avant d'avoir en main une solution intégrale à la fin des négociations. En faisant dépendre des négociations sur le statut final après Annapolis de la reconnaissance d'Israël comme «Etat des Juifs» par les Palestiniens, Olmert a déjà rétréci très tôt la marge de manoeuvre diplomatique. C'est tout à fait dans l'esprit du grand nombre de décisionnaires et d'analystes israéliens qui considèrent un endiguement de l'Iran plus urgent qu'un compromis historique avec les Palestiniens.

Réévaluation de l'Iran par les Etats-Unis

Les entretiens de paix pourraient aussi ne pas produire de résultats importants parce que Bush, comme Olmert, semble principalement intéressé par le processus. Le président des Etats-Unis a signalé clairement qu'il ne participerait pas directement aux négociations et qu'il incombe aux parties au conflit de trouver une solution. On remarquera en outre qu'il a adopté une nouvelle fois à Annapolis des positions pro-israéliennes quand il a appelé explicitement Israël l'«Etat des Juifs» et a seulement exigé une fin à l'expansion des colonies. Le fait que les Etats-Unis soient retournés immédiatement après la

conférence à leur politique syrienne traditionnelle et aient fait dépendre une intégration de Damas dans le processus de paix d'un changement de cours préalable dans la politique envers l'Iran et le Liban a été un désenchantement de plus pour le côté arabe.

La réévaluation fondamentale du programme nucléaire iranien par les services d'information américains publiée début décembre 2007 ne devrait pas changer grand-chose au rôle restreint des Etats-Unis dans les pourparlers de paix. La conclusion selon laquelle Téhéran a probablement déjà arrêté en 2003 la partie militaire du programme soulève certes de nouvelles questions quant à la fiabilité des services secrets et à la crédibilité de l'administration Bush. Le fait qu'il ne soit par conséquent plus question pour le moment d'interventions militaires ne permet cependant pas encore de conclure à un engagement plus actif de Bush dans le conflit israélo-palestinien. Même si une détente dans la question iranienne donne aux Etats-Unis de nouvelles marges de manoeuvre dans la question palestinienne, elle réduit cependant en même temps la pression d'agir.

Un échec du processus d'Annapolis renforcerait les forces radicales dans la région. D'autre part, un processus de paix se résignant à une division profonde des Palestiniens, face aux efforts de création d'un Etat palestinien, ne peut pas réussir. Un nouveau rapprochement entre le Fatah et le Hamas semble indispensable à des progrès durables dans la solution au conflit israélo-palestinien. Les Etats-Unis n'y prêteront cependant guère leur concours. La Suisse, seul Etat occidental à avoir misé sur le dialogue avec les Islamistes et une réconciliation intrapalestinienne après la victoire du Hamas aux élections en 2006, n'a, typiquement, pas été invitée à Annapolis. Même si une politique de promotion de la paix autonome au Proche-Orient dans le contexte de la guerre des Etats-Unis contre le terrorisme est devenue plus difficile: les efforts de médiation en vue de former un nouveau gouvernement unitaire palestinien méritent une priorité toujours aussi élevée.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch