

# CONFLIT AU PROCHE-ORIENT: NOUVEAU CONTEXTE, NOUVELLE DYNAMIQUE

Les bouleversements dans le monde arabe ont redonné du mouvement au conflit au Proche-Orient. Israël se voit de plus en plus isolé et se trouve sous une pression croissante pour agir. Les Palestiniens ont pu se mettre d'accord sur un pacte de réconciliation, ce qui donne davantage de poids à leurs exigences de souveraineté. Les Etats-Unis et l'UE se trouvent eux aussi devant d'importants choix dans leur politique au Proche-Orient. Sans une position plus pragmatique vis-à-vis du Hamas, une solution à deux Etats viable ne pourra pas être réalisée.



REUTERS / Ho New

Le chef du Hamas Meshal et le président Abbas signent l'accord de réconciliation au Caire, le 4 mai 2011

Le bouleversement fondamental qui a lieu actuellement dans le monde arabe a changé le regard sur la région. Les manifestations et les révoltes contre les régimes autoritaires qui se répandent comme une traînée de poudre ont poussé la question de la constitution interne des Etats arabes au cœur des débats internationaux. La revendication de droits civiques, de perspectives économiques et d'une meilleure gouvernance en général par une nouvelle génération d'Arabes va provoquer des changements profonds au Proche et Moyen-Orient. L'étendue, le sens et la durabilité des réformes varieront d'un Etat à l'autre et sont encore difficiles à prévoir.

Ces bouleversements surprenants ont, au cours des derniers mois, relégué à l'arrière-plan des thèmes sécuritaires traditionnels de la région comme les conflits intra et interétatiques, la prolifération nucléaire, l'islamisme

et le terrorisme djihadiste. Les protestations de masse ne tournent guère autour de ces questions. Il est significatif que l'Egypte et la Syrie, deux des principaux Etats arabes dont la position vis-à-vis des Etats-Unis et Israël divergeait fortement jusqu'à présent, aient été touchées par les révoltes.

La transformation politique dans la région modifie cependant fondamentalement les conditions types nécessaires pour venir à bout de ces défis sécuritaires, ce qui concerne aussi et surtout le conflit au Proche-Orient. Après l'échec des efforts déployés par les Etats-Unis pour inciter Israël à un arrêt complet de la colonisation comme base de pourparlers de paix directs, la situation était encore caractérisée fin 2010 par des fronts durcis et un manque de perspectives généralisé. Les signes avant-coureurs du conflit ont cependant changé depuis.

La pression pour agir a augmenté de façon significative pour Israël à la suite du changement régional. Les Palestiniens ont quant à eux enfin pu se mettre d'accord pour surmonter leur division qui dure depuis 2007. La situation de départ a de ce fait aussi changé pour les Etats-Unis et les Européens qui doivent recalibrer en même temps leur politique régionale vis-à-vis du monde arabe. Il ne faut pas, même dans les nouvelles conditions, s'attendre à des progrès rapides dans le sens d'une solution à deux Etats viable. Avec une politique au Proche-Orient adaptée aux réalités locales, les acteurs occidentaux peuvent cependant contribuer à l'amélioration des conditions indispensables à une résolution de ce conflit.

## Israël sur la défensive

La volonté d'Israël de trouver un accord avec les Palestiniens a été très limitée ces dernières années. Sa supériorité militaire et son partenariat avec les Etats-Unis ont, au fil des décennies, conféré au pays un sentiment de relative sécurité. C'est pourquoi une résolution du conflit au Proche-Orient, obligatoirement liée pour Israël à d'importantes concessions et susceptible d'entraîner aux yeux de nombreux Israéliens une détérioration de la situation sécuritaire, a toujours été considérée comme moins urgente. Au lieu de cela, le pays s'est concentré sur la gestion des conflits, qui repose sur la dissuasion militaire et les représailles, la mise sur pied d'un système de défense antimissile (dont les composants tactiques ont été utilisés pour la première fois à partir de la bande de Gaza en avril 2011 contre des missiles à courte portée), la délimitation physique par des barrières et

une coopération sélective avec les Palestiniens dans les territoires occupés.

Il est vrai que les bouleversements dans le voisinage arabe ont détérioré le contexte stratégique d'Israël. La paix avec l'Égypte de Moubarak représentait un pilier stratégique dans la conception israélienne de la sécurité. La nouvelle Égypte ne dissoudra certainement pas non plus l'accord de paix de 1979, d'autant plus que le pays dépend de la poursuite des énormes aides financières des États-Unis. Avec un système politique pluraliste où il faut tenir davantage compte de l'opinion publique, sa politique étrangère sera cependant plus critique vis-à-vis d'Israël. À côté d'une normalisation des relations avec l'Iran, le gouvernement de transition a déjà annoncé la fin du blocus de la bande de Gaza et donc retiré son soutien à la politique israélo-occidentale envers le Hamas. Si l'Égypte devait un jour redevenir la puissance dirigeante arabe, il se pourrait que la position vis-à-vis d'Israël dans la région soit dans l'ensemble plus sceptique qu'aujourd'hui.

Israël suit aussi avec grande inquiétude l'évolution du mouvement de protestation en Jordanie, son voisin oriental et second partenaire de paix arabe. Au Liban, à la frontière septentrionale d'Israël, le Hezbollah a déjà renversé, en janvier 2011, le premier ministre Hariri pro-occidental et changé en sa faveur les rapports de force au sein du gouvernement. La rupture entre Israël et la Turquie avait déjà eu lieu avant le printemps arabe. Mais beaucoup d'Israéliens sont d'avis que la politique, à leur avis contre-productive et peu fiable, de l'administration Obama dans la région, est encore plus grave que ces développements. Le fait que les États-Unis aient laissé choir Moubarak, leur allié de longue date, mais ne fassent du même coup pas grand-chose contre Assad en Syrie a déclenché une certaine incrédulité en Israël. L'influence décroissante de Washington dans le monde arabe n'a pas échappé aux Israéliens. Le pays doit simultanément compter sur le fait que la transformation régionale diminue sa propre valeur dans le calcul stratégique des États-Unis.

L'incertitude actuelle d'Israël est d'autant plus profonde qu'il se voit de plus en plus isolé sur le plan international en raison de sa politique de colonisation et de la rhétorique nationaliste de son ministre des Affaires étrangères. Les relations du gouvernement Netanyahu sont tout aussi glaciales avec la Maison Blanche et le State

Department qu'elles le sont avec les Européens. A cela vient s'ajouter le fait que le temps presse de plus en plus pour Israël à cause des mesures unilatérales prises par les Palestiniens en vue de créer leur propre État (cf. ci-dessous).

Tous ces facteurs contribuent à la réalisation croissante par Israël de la nécessité d'activer la solution à deux États, ce qui s'applique aussi en principe au Premier ministre Netanyahu. Mais ce dernier a du mal à transposer cette réalisation en politique opérationnelle puisqu'il part du principe qu'un État palestinien tomberait très vite sous l'influence de l'Iran et des islamistes.

Comme d'autres membres du gouvernement, il associe toujours crûment le Hamas national-islamiste avec le réseau terroriste djihadiste Al-Qaïda. Mais, même si Netanyahu avait un concept pour résoudre le conflit au Proche-Orient, sa marge de manœuvre resterait très restreinte en raison de sa coalition avec la droite ultranationaliste. Avec le gouvernement actuel, Israël risque de se retrouver dans une impasse en ce qui concerne la question palestinienne.

### Réconciliation palestinienne

Le changement du contexte régional a déjà produit des résultats concrets du côté palestinien. Il est vrai que le nouveau gouvernement unitaire devra d'abord prouver de quoi il est capable. La solidarité visée entre le Fatah et le Hamas représente cependant une condition centrale à une solution à deux États. L'accord de réconciliation du Caire redonne potentiellement du mouvement au conflit au Proche-Orient.

Tant le Fatah séculaire en Cisjordanie que le Hamas islamiste dans la bande de Gaza se sont vus soumis ces derniers mois à une pression comparativement faible de la rue. La population palestinienne, très jeune et caractérisée par une croissance extrêmement rapide, est aujourd'hui moins politisée qu'au cours des décennies précédentes. Mais des protestations ont aussi eu lieu dans les territoires occupés, l'exigence d'une réconciliation intrapalestinienne souvent entendue ayant forcé les deux partis traditionnels à agir. Le fait que Moubarak, le principal allié arabe du Fatah, ait été renversé et que l'avenir de la Syrie comme puissance protectrice du Hamas soit devenu incertain en raison de l'escalade des protestations contre Assad pourrait cependant avoir été tout aussi im-

portant pour la réconciliation surprenante à laquelle on a assisté au Caire.

Le Fatah s'est en outre vu confronté à une crise de légitimité croissante en raison de la division. Différentes élections n'ont par exemple pas pu être organisées. Le mandat du président Abbas a officiellement expiré depuis longtemps. Le gouvernement technocratique du premier ministre Fayyad agit quant à lui sans contrôle parlementaire. La délégation palestinienne aux négociations ne peut guère agir de façon crédible comme représentant de toute la population palestinienne.

### **«La réconciliation entre le Fatah et le Hamas est une condition centrale à une solution à deux États.»**

La stratégie du Fatah, consistant à coopérer étroitement avec Israël et l'Occident tout en discréditant le Hamas, s'est en même temps heurtée à un scepticisme croissant. Cette coopération a certes amélioré les conditions de vie de nombreux Palestiniens en Cisjordanie. Mais le Fatah ne peut toujours pas, deux décennies après le début du processus de paix, présenter de perspective réaliste pour concrétiser la solution à deux États, d'autant plus que le nombre de colons israéliens dans les territoires occupés a doublé dans l'intervalle. Une relance du processus de paix a donc principalement échoué ces dernières années à cause de la question de la colonisation.

Avec sa rhétorique et politique strictement anti-israélienne, le Hamas n'a pas généré beaucoup de succès non plus. Mais une réconciliation avec le Fatah n'était dans l'ensemble pas absolument nécessaire pour le Hamas puisqu'une ouverture de la frontière entre la bande de Gaza et l'Égypte s'est profilée après la chute de Moubarak. Il a pu en conséquence arracher au Fatah d'importantes concessions dans l'accord de réconciliation. Aucune troupe du Fatah ne retournera par exemple à Gaza. L'organisation faïtière traditionnelle des Palestiniens, l'OLP, doit en outre être restructurée en incluant le Hamas. Mais la constitution d'un gouvernement commun de transition qui doit préparer des élections parlementaires et présidentielles dans l'année est au cœur de l'accord. De nombreuses autres questions restent en suspens. La position vis-à-vis d'Israël pourrait en particulier rester un point de litige. La viabilité de la réconciliation reste donc elle aussi incertaine.

### **Une déclaration unilatérale de création d'État?**

Si l'accord du Caire subsiste, il donnera plus de poids aux exigences palesti-

niennes de souveraineté. L'annonce faite il y a déjà des mois par la Palestine qu'elle ferait reconnaître en septembre 2011 un Etat palestinien par le Conseil de sécurité de l'ONU ou (en cas de veto) par l'Assemblée générale de l'ONU revêt une importance encore plus grande sur cette toile de fond. Le choix de la date dépend d'une part du fait qu'Obama voulait avoir atteint lui-même d'ici-là une résolution du conflit au Proche-Orient. D'autre part, c'est à cette date que prend fin le processus de formation d'Etat biennal de Fayyad qui a activé la création d'institutions et d'infrastructures publiques selon le modèle occidental pour créer ainsi les conditions techniques indispensables à un Etat palestinien. Le succès de cette formation d'Etat unilatérale par le bas se manifeste déjà dans l'attestation de la Banque mondiale, du FMI et de l'ONU d'avril 2011 selon laquelle les Palestiniens seraient, du point de vue institutionnel, prêts à avoir un Etat.

Jusqu'à présent, l'option de l'ONU était principalement un moyen de faire pression sur Israël pour qu'il s'engage enfin à des entretiens de paix sérieux. Mais, avec un gouvernement unitaire, il est de plus en plus probable que les Palestiniens choisiront effectivement le passage à l'ONU et feront reconnaître par l'Assemblée générale leur souveraineté, déjà proclamée par l'OLP en 1988, et en préciseront éventuellement le territoire avec les frontières de 1967. Les Palestiniens ont l'espoir justifié d'obtenir la majorité nécessaire, la Palestine étant déjà reconnue aujourd'hui par plus de 110 Etats.

Une telle démarche serait cependant liée à des risques élevés pour les Palestiniens. La reconnaissance par l'Assemblée générale serait de nature symbolique et non pas juridique et ne mettrait pas fin à l'occupation réelle par Israël. Israël pourrait par la même occasion aller dans ce cas à la confrontation et même, éventuellement, démarquer ses propres droits de possession en Cisjordanie. Finalement, l'abandon par les Palestiniens du principe d'Oslo préconisant une solution négociée aurait aussi pour résultat une détérioration de ses relations avec les Etats-Unis. Comme Israël, les Palestiniens sont eux aussi confrontés à des décisions difficiles.

### Hamas: rôle de pionnier de l'UE?

Il en va de même pour l'Occident. Comme si souvent dans le conflit au Proche-Orient, on manque d'options dont les conséquences sont clairement prévisibles. Mais

### La reconnaissance diplomatique de la Palestine (état 2 mai 2011)

Jusqu'à présent plus de 110 états ont reconnu la Palestine diplomatiquement, parmi ceux-là des états

■ de l'UE/AELE/OTAN: Albanie, Bulgarie, Chypre, Hongrie, Malte, Norvège, Pologne, Roumanie, Slovaquie, la République Tchèque, Turquie

■ BRICS: Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Russie

la relance, surtout visée par les Européens ces derniers mois, de négociations de paix en fixant des paramètres, des benchmarks et un monitoring par le Quartet pour le Proche-Orient n'est guère appropriée dans le contexte actuel. D'une part, les Palestiniens ne peuvent agir que de manière limitée avant leurs élections de 2012. D'autre part, le déroulement du processus de paix a jusqu'à présent montré que les deux parties au conflit ne concluront pas les compromis nécessaires à une solution sans pression internationale. Le veto des Etats-Unis au Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de l'exigence d'un arrêt immédiat et complet de la politique de colonisation d'Israël en février 2011 a montré une fois de plus combien la marge de manœuvre intérieure d'Obama était étroite à ce sujet. Obama ne peut pas risquer de confrontation avec Israël avant les prochaines élections présidentielles américaines. Les Européens ont eux aussi très peu fait usage jusqu'à présent de leurs moyens de pression, surtout économiques, vis-à-vis d'Israël. L'idée de maximiser les incitations européennes dans l'esprit d'une adhésion d'Israël à l'UE comme composante de la paix au Proche-Orient est en outre incapable de rallier la majorité.

En publiant des paramètres intrinsèques, le Quartet pour le Proche-Orient pourrait certes, et ce serait fondamentalement important, se déclarer partisan du processus de paix de plus en plus remis en question et définir un point de référence pour le discours de Netanyahu devant le Congrès américain fin mai 2011 que l'on attend avec impatience. Mais c'est la politique vis-à-vis du gouvernement unitaire palestinien qui devrait être prioritaire pour l'Occident dans les prochains mois. Il s'agira en premier lieu de développer une orientation plus pragmatique vis-à-vis du Hamas et de ne pas miner les efforts de réconciliation comme en 2007. On demande premièrement des solutions créatives pour continuer à soutenir financièrement l'Autorité palestinienne d'autonomie. Il est deuxièmement impératif de ne plus interpréter le principe du Quartet d'une reconnaissance du droit d'existence d'Israël par le Hamas

comme condition préalable à des contacts avec les islamistes mais comme point final indispensable d'un processus de paix.

Le Hamas est un facteur trop important dans la politique palestinienne pour qu'une solution de paix durable soit réalisable sans lui. Le dialogue très respecté de la Suisse avec le Hamas a permis de conclure qu'il faut en premier lieu comprendre sa politique de non-reconnaissance comme un gage tout à fait négociable dans le cas d'une solution à deux Etats. Un examen de la politique occidentale du Hamas s'impose aussi sur la toile de fond des bouleversements régionaux à la suite desquels il se pourrait que l'influence politique des islamistes augmente bientôt aussi dans des Etats autres que l'Egypte.

Un réajustement de la politique vis-à-vis du Hamas pourrait être lié aux conditions que le gouvernement unitaire palestinien approuve un cessez-le-feu à long terme, libère le soldat israélien Shalit et renonce au passage à l'ONU en septembre. Si Israël et les Etats-Unis font abstraction d'un changement de cap, l'UE pourrait éventuellement assumer un rôle de pionnier dans cette question clé. L'UE a jusqu'à présent, surtout eu égard à des relations transatlantiques stables, renoncé à une modification – discutée avec intensité sur le plan intérieur – de sa position vis-à-vis du Hamas. En raison de ses énormes investissements financiers dans la création d'un Etat palestinien et du manque de consensus qui se dessine en ce qui concerne la reconnaissance de cet Etat sans solution négociée, il doit plus que jamais lui importer de créer les meilleures conditions possibles pour poursuivre le processus de paix.

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

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