



Séance du 28 mai 2021 à 15h

Présidée par Marc Aicardi de Saint-Paul

Sous la coordination d'André Ronde, 5ème section

« *La Méditerranée orientale : une nouvelle zone de conflits potentiels* »

Les grandes puissances et le conflit israélo- palestinien

Jean-Marc de La Sablière, 3^{ème} section – ASOM

Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire perpétuel, chères consœurs, chers confrères,

Il me revient d'évoquer le conflit israélo-palestinien, qui fut longtemps le conflit que bien des Gouvernements situaient au cœur des problèmes du Moyen Orient. L'angle d'attaque choisi par les organisateurs est celui de l'action ou de l'inaction des grandes puissances.

Je voudrais en introduction, et pour cadrer le sujet, faire quelques remarques liminaires :

- Premièrement, en évoquant les grandes puissances, j'entendrai les membres permanents du Conseil de sécurité ;
- Deuxièmement, il me semble que l'on ne peut évoquer la période actuelle, y compris les événements récents, qui sont un épisode important dans une longue série de drames, sans les relier à l'histoire de ce conflit. L'Etat d'Israël a été proclamé il y a exactement 71 ans. La première guerre a commencé en 1947. Je partirai donc de cette période.
- Cela me conduit à une troisième remarque. Longtemps lorsqu'on évoquait le conflit israélo-palestinien, il se confondait avec le conflit israélo-arabe. Cette confusion dans les termes a existé tant qu'il y a eu unité du monde arabe sur la question d'Israël. C'était encore le cas en octobre 1973, puisque plusieurs Etats arabes y compris éloignés du champ de bataille ont participé à la guerre, à des degrés divers.

Il devient plus difficile de parler de conflit israélo-arabe lorsque la paix entre Israël et l'Égypte est scellée en 1979, à la suite des accords de Camp David. L'Égypte récupère alors le Sinaï. Les autres gouvernements arabes en voulurent à Sadate d'avoir fait une paix séparée. Le front arabe connaîtra une nouvelle cassure en 1994, lorsque Bill Clinton facilitera la signature du traité de paix israélo-jordanien. J'ajoute qu'en mai 2000, Israël évacue le sud-Liban. Ainsi, aujourd'hui, même si l'affaire du Golan reste à régler, le conflit se restreint progressivement aux principaux protagonistes : israéliens et palestiniens.



Ces remarques liminaires étant faites, je développerai rapidement, compte tenu du temps imparti, cinq points : l'importance du sujet, longtemps affirmée par les grandes puissances ; l'ambiguïté et la généralité des voies de règlement sur lesquelles elles se sont entendues ; les formats de la négociation mis en place sous l'influence américaine ; l'absence, surtout depuis une trentaine d'années, de pressions suffisamment fortes des grandes puissances et enfin leur quasi-retrait dans la période actuelle.

I - Premièrement, ce conflit a longtemps été un sujet majeur pour les grandes puissances. Un rapide survol historique le montre

Dès le départ, l'affaire est au cœur de la nouvelle organisation mondiale : l'ONU créée depuis peu. L'Assemblée adopte un plan de partage, refusé par les Arabes. C'est la première guerre israélo-arabe. Les grandes puissances vont suivre de près le dossier à l'ONU, où l'Assemblée mais aussi le Conseil de sécurité vont en traiter.

Ensuite, vient la deuxième guerre, en 1956. C'est la crise de Suez. Les anciennes puissances extérieures, France-Royaume Uni, y sont étroitement mêlées et subissent d'ailleurs les pressions américaines et soviétiques. Le paradoxe est que Nasser, battu militairement, sort vainqueur de la crise.

Puis, c'est la guerre des 6 jours, la troisième. Elle transforme le conflit car, à l'issue des combats, Israël s'est emparé de Jérusalem-Est et occupe aussi de nombreux territoires, la Cisjordanie mais également le Sinaï et le Golan. Les Soviétiques, dont les alliés arabes ont été défaits, mais également les Américains, poussent au cessez-le-feu. Les Israéliens résistent trois jours aux pressions. Les membres permanents sont ensuite au cœur de la négociation de la fameuse résolution 242 du 22 novembre 1967. J'y reviendrai.

Quelques années plus tard, en octobre 1973, c'est la quatrième guerre depuis la création d'Israël. Elle prend fin lorsque Américains et Soviétiques y trouvent leur intérêt. Kissinger saute dans l'avion, arrive à Moscou où il négocie le texte de la résolution 338. Ce texte prévoit un cessez-le-feu et rappelle les principes, notamment la résolution 242. Le texte est voté tel quel par le Conseil de sécurité.

Enfin, le problème israélo-palestinien reste encore un sujet majeur en 1990. George Bush, le 41ème président des Etats Unis, au lendemain de la libération du Koweït envahi par l'Irak, lance, avec Moscou, la conférence de Madrid qui débouchera sur les accords d'Oslo entre Israël et l'OLP. En septembre 1993, la signature de ces accords à la Maison blanche, Bill Clinton



étant président, est un événement considérable au retentissement mondial. Le processus pour avancer vers un règlement est arrêté ; la voie est celle de la négociation, progressive : elle commence par l'autonomie palestinienne, se poursuit par la création d'une Autorité intérimaire avec un retrait partiel des territoires occupés, la fin étant ensuite à négocier.

II - Considérer qu'un sujet est majeur conduit bien sûr à une activité diplomatique intense mais cela n'est pas suffisant pour assurer un règlement. Si les puissances imposent des principes, ils ont été le plus souvent ambigus ou généraux. C'est le cas de la résolution mère, la fameuse résolution 242

Ce texte négocié pendant des mois après la guerre des 6 jours, en 1967, comprend les éléments d'une paix juste et durable. Il rappelle des principes - l'inadmissibilité de l'acquisition des territoires par la guerre - et prévoit le règlement sur la base de « la terre contre la paix » mais il est ambigu en ce qui concerne les territoires qui doivent être rendus. Le compromis proposé par les Britanniques dans la version anglaise, qui est celle de la négociation, évoque le retrait des « territoires occupés » sans l'article « the » devant territoires. La résolution ouvre-t-elle dans ces conditions tous les territoires occupés, lecture arabe de la résolution ou des territoires à définir, lecture israélienne ?

Ce texte a été ensuite constamment rappelé pendant des décennies y compris en 2002 lorsque Georges Bush, le 43ème Président, soucieux de calmer le jeu enflammé par l'intifada alors qu'il pense déjà à l'Irak, fait adopter la résolution 1397 qui rappelle « la vision du Conseil d'une région dans laquelle deux Etats vivent côte à côte dans des frontières reconnues et sûres ». L'ambiguïté de la résolution 242 a une conséquence : elle a introduit un poison pour la suite. Mais à cela on peut aussi répondre que sans cette ambiguïté, il n'y aurait pas eu de compromis et donc de texte.

III - Mon troisième point concerne les modalités diplomatiques de l'action des grandes puissances, qui ont varié. Il y a eu dans le temps plusieurs formats.

Après 1967 un représentant du Secrétaire général de l'ONU (Gunnar Jarring) est chargé sur la base de la résolution 242 de favoriser un accord. Il échoue malgré ses qualités de négociateur et ses efforts. Après 1973, les Etats-Unis prennent la direction des opérations. Ils connaissent d'abord des succès - l'accord de Camp David de 1978 et la paix entre Israël et la Jordanie en 1994- puis c'est l'échec sur la question palestinienne avec la tentative ratée de Clinton en l'an 2000, également à Camp David, où Ehud Barak et Yasser Arafat ont fait le déplacement.

Les autres puissances sont alors au mieux associées, sans être en initiative. C'est ainsi que la Russie est puissance invitante de la conférence de Madrid. C'est ainsi que Jacques Chirac est mis à contribution par Bill Clinton en 2000 pour favoriser la poursuite des discussions après



l'échec de Camp David. L'idée était qu'il parle à Arafat, ce qu'il fit d'ailleurs, en le recevant à Paris car il pensait un compromis possible.

Le rôle de Moscou dans cette affaire s'est progressivement effacé. D'abord parce que la désagrégation de l'URSS a marginalisé la Russie pendant un temps dans la région. Ensuite parce que les Russes sont devenus assez prudents sur le sujet. La relation entre Moscou et Jérusalem a surtout évolué avec la présence d'un million d'immigrés en Israël d'origine russe.

Après l'échec de Clinton à Camp David, les Etats Unis sous la présidence Bush, décident eux-mêmes de ne pas trop s'exposer. C'est ainsi que le *Quartet* -Etats -Unis, Russie, Europe, ONU - a été créé. C'est un nouveau format. Ce cycle introduit en 2003 par une résolution du Conseil de sécurité fixant une feuille de route, ne dure cependant que quelques années. Il échouera de même que la tentative de John Kerry, lancée en 2013.

La réalité oblige à dire que si L'Europe a été présente dans cette phase, elle n'a pas eu de rôle moteur. Elle a sans doute dû son invitation à la présence en son sein de deux membres permanents et au fait que l'on comptait sur ses moyens financiers pour favoriser un règlement.

IV - J'en arrive à mon quatrième point : l'absence de pressions véritables des grandes puissances

Il ne faut pas se laisser impressionner par le vocabulaire du Conseil de sécurité lorsqu'il exige, décide. Tout dépend en fait de la détermination de ses membres permanents. S'ils sont suffisamment engagés, unis pour imposer la paix et adopter, si nécessaire, des sanctions collectives, aggravées éventuellement par des mesures bilatérales, alors le Conseil est non seulement écouté, entendu mais craint. La réalité est qu'il navigue entre puissance et impuissance selon les crises, c'est-à-dire selon l'unité, la détermination ou la division de ses permanents. Dans la crise récente israélo palestinienne il s'est réuni plusieurs fois mais n'a même pas été en mesure d'adopter un texte de déclaration demandant l'arrêt des hostilités, accompagné d'une aide humanitaire. Les Etats-Unis s'y sont opposés. Ce n'est que lorsque le cessez-le-feu a été acquis que le Conseil a pu s'exprimer pour appuyer la trêve.

On peut, sur le sujet des crises entre Israël, la Palestine et ses voisins faire plusieurs remarques :

La première est que dès le départ on ne sent pas beaucoup d'appétence des grandes puissances pour choisir la voie d'une grande fermeté. En 1948, elles n'imposent pas la paix à l'ONU. La Guerre s'achève lorsque l'une des parties l'emporte.



Ensuite, si des pressions fortes ont pu être faites, elles ont été rares. Dans l'affaire de Suez, Soviétiques et Américains sortent les griffes, y compris à l'égard des deux membres du Conseil de sécurité mêlés à la crise, la France et le Royaume Uni. Plus tard, le président Bush, le 41ème, a fait pression sur Israël en 1991 pour obtenir le gel des implantations. La garantie d'un prêt de 10 milliards de dollars à Israël a été conditionné à cet arrêt. Cela lui a peut-être coûté sa réélection. En tout cas, beaucoup l'ont pensé et l'ont dit, y compris parmi ses proches.

C'est pourquoi, après cette époque, l'idée pour un président américain de faire des pressions fortes sur Israël, en imposant des conditionnalités ou en bloquant des contrats d'armement disparaît. Qu'en était-il des pressions sur Arafat ? Elles étaient plus faciles mais avec des limites. Réticent à négocier, le leader palestinien n'était disposé ni à prendre trop de risques ni à trop renier son passé. Enfin une partie du problème de Jérusalem, c'est-à-dire la question de la souveraineté *sur* mais aussi *sous* l'esplanade des mosquées – le mont du temple pour Israël - lui échappait car elle concernait aussi tout le monde musulman. C'est un problème majeur.

Est-ce à dire qu'un accord était, à l'époque, vraiment impossible ? A Taba, en janvier 2001, Israéliens et Palestiniens ont repris leurs négociations sur la base des paramètres de Clinton alors que ce dernier n'était plus Président depuis peu et que les élections israéliennes étaient proches. On retient surtout de cette étrange round de discussions qu'un accord était sans doute à portée de main sur presque tous les sujets, mais pas encore sur certaines questions importantes comme celle de l'esplanade/mont du temple. Mais pour faire la paix, si elle n'est pas imposée, il faut avoir la ferme volonté d'aboutir. La réalité est que cette volonté a manqué ou n'a pas été suffisante en 2000/2001, d'un côté comme de l'autre.

V - Ou en sommes-nous aujourd'hui ?

Au cours des dix dernières années, le Moyen Orient a bien changé marqué, notamment, par les conséquences désastreuses et l'intervention américaine en Irak, la crise Syrienne, l'importance prise par la question nucléaire iranienne, mais aussi par le poids croissant d'Israël.

Israël est devenue une puissance dans la région. Les Accords d'Abraham, négociés par les Américains lors de la présidence Trump, qui chaque fois a donné des compensations aux signataires arabes, ont même conduit à la normalisation des relations d'Israël avec le Soudan, les EAU et le Maroc.



Parallèlement, si les Palestiniens ont marqué des points sur la scène internationale en obtenant notamment à l'ONU le statut d'Etat non membre observateur, par 138 voix, dont celle de la France, ces avancées politiques internationales significatives ont été sans effet sur le terrain.

Après les échecs des pourparlers de camp David en 2000, la politique du fait accompli s'est poursuivie et amplifiée. La fragmentation de la Cisjordanie, le mur de séparation, la création de zones militaires fermées et de nouvelles extension des colonies, rendent sans doute impossible à l'avenir la constitution d'un Etat palestinien vraiment **viable**.

Dans ce contexte, après la deuxième Intifada et à l'exception de la courte période où Olmert a été Premier ministre, le conflit ayant perdu son intensité, les Israéliens, sous les gouvernement Netanyahu, ont considéré que le dossier Palestinien était gérable en l'état, qu'ils avaient plus à perdre qu'à gagner dans une négociation, laissant même entendre que ce dossier était devenu secondaire, marginal, par rapport à celui de l'Iran. Les Accords d'Oslo sont ainsi entrés dans un coma profond pour ne pas dire plus

Tout ceci a été encore accéléré avec l'arrivée à la Maison blanche de Donald Trump, proche de Benjamin Netanyahu. Les Etats-Unis ont même alors pris leurs distances avec les principes et les textes de référence onusiens sur des points essentiels, c'est-à-dire en reconnaissant Jérusalem comme capitale « unie et indivisible » d'Israël et en jugeant que les colonies n'étaient pas contraire au droit international. Le plan présenté par l'administration Trump en 2020 concernant l'affaire palestinienne, élaboré d'ailleurs avec les Israéliens, était en fait un plan d'annexion de territoires, ce que ni Abbas affaibli, ni même les pays arabes très proches des Etats-Unis ne pouvaient accepter.

Quant aux autres puissances, elles se sont contentées de rappeler les principes. Elles n'ont d'ailleurs pas la capacité de faire bouger les choses. C'est ce qu'avait déjà montré la conférence organisée par la France en 2017, pour créer les conditions d'une relance, qui finalement avait été un non -événement.

En arrivant au pouvoir, Joe Biden, tout en réitérant son intérêt pour une solution reposant sur deux Etats et en reprenant récemment les aides américaines à l'UNRWA (office des réfugiés palestiniens) a quand même assumé une partie de l'héritage Trump (Jérusalem et les Accords d'Abraham). Voilà où on en était avant la dernière crise qui a fait 230 victimes, notamment des femmes et enfants, à Gaza, 58 000 déplacés et 12 morts israéliens .



Est-ce que les événements récents conduisent à infléchir l'analyse que je viens de présenter concernant la tendance au retrait des puissances ? Je ne le pense pas. En réalité les Etats-Unis ont joué cette fois encore la prudence. La presse a parlé de pressions exercées pour obtenir le cessez-le-feu. Je constate qu'une fois encore, elles n'ont pas dû être très fortes puisque les Israéliens y ont résisté, le temps de réaliser l'essentiel de leurs objectifs militaires et que les Etats-Unis ont une fois encore bloqué toute action du Conseil de sécurité pour protéger Israël. De leur côté, Russes, Français et Anglais ont certes soutenu ou même pris l'initiative de textes au Conseil pour calmer le jeu mais avec modération, sans contraindre les Etats-Unis au veto, ce qui aurait été pourtant possible en transformant ces projets de déclaration en projet de résolution. Quant aux Chinois, ils manifestent surtout par leurs déclarations que toute crise importante dans le monde les concerne. Enfin, si le Secrétaire d'Etat américain est actuellement dans la région, comme d'autres acteurs secondaires d'ailleurs, c'est plus pour consolider la trêve où l'Egypte joue un rôle important, s'assurer de la solidité de la relation avec certains Etats arabes, que pour relancer des négociations de paix. Les conditions ne seraient d'ailleurs pas réunies en Israël comme en Palestine pour un énième round.

Parmi les objectifs américains, somme toute limités, il y a aussi la mise en place à travers l'ONU d'une aide massive à la reconstruction de Gaza. Mais l'idée émise par certains qu'il puisse y avoir là un levier sur le Hamas en vue d'obtenir en échange du bien-être de la population de Gaza la non-reconstitution de son stock de missiles, me paraît du domaine du rêve.

Je terminerai en soulignant, comme beaucoup d'observateurs, que ce dernier épisode du conflit, au-delà du profit qu'en tire B. Netanyahu, dans l'immédiat, au-delà du renforcement de l'influence du Hamas sur les Palestiniens au détriment du Fatah usé, au-delà aussi du rappel de l'importance et de la sensibilité pour tout le monde musulman de la question de Jérusalem et notamment de la mosquée *Al-Aqsa*, cette crise a apporté un élément nouveau qui sera peut-être important dans l'avenir : l'éveil des arabes israéliens dont la grève a trouvé un écho en Cisjordanie et dont la jeunesse s'identifie désormais à la cause palestinienne.

Peut-être cela donnera-t-il à l'avenir plus de poids à ceux qui, en Israël même, doutent que l'on puisse considérer que ce conflit soit devenu marginal et qui s'interrogent sur les dangers que comporterait une annexion de la Cisjordanie pour Israël, sa spécificité « d'Etat nation du peuple Juif » et ses valeurs, s'il faut contraindre par des moyens non démocratiques une partie des citoyens. Déjà le mot apartheid concernant les territoires se fait entendre. Mais ceci dépasse cette intervention centrée sur le rôle des puissances.