

Un moment décisif pour la Palestine

Tandis que Trump annonce « l'Accord du siècle », preuve de sa politique déstabilisatrice au Moyen-Orient, la population palestinienne exige une nouvelle stratégie politique.

Isaías Barreñada

Depuis des années, des dizaines de diagnostics sur la situation en Cisjordanie et à Gaza commencent avec le même mantra : « nous atteignons un point critique ». Nous nous sommes habitués à une situation catastrophique, qui s'aggrave de jour en jour et devient insoutenable, à l'annonce d'un effondrement imminent qui, cependant, ne survient jamais et au prolongement épuisant d'une situation extrêmement dure pour quatre millions de Palestiniens. Mais au-delà de l'anomalie d'une occupation de plus de cinq décennies et au-delà de son impact matériel et humanitaire, aujourd'hui la Palestine se trouve sans nul doute dans un moment délicat du point de vue politique, fruit de dynamiques internes et de changements du contexte international : il s'agit d'un quasi-État divisé qui survit artificiellement, ses anciens partisans ont changé de camps, on peut observer un grand mouvement de contestation populaire exigeant des changements dans la stratégie de résistance et l'on prévoit une nouvelle vague d'annexions qui effacera toute possibilité de créer une entité étatique palestinienne souveraine. Nous assistons à la fin du paradigme des deux États, mais personne ne sait très bien quel scénario peut s'ensuivre.

L'épuisement des structures politiques palestiniennes d'Oslo

Le gouvernement palestinien est fracturé depuis 12 ans. Depuis 2007, un gouvernement dirigé par le Fatah opère depuis Ramallah et constitue le principal interlocuteur international, et un autre gouvernement dirigé par le Hamas opère à Gaza, condamné à gérer la survie sous un état de siège et de blocus, soumis aux sanctions internationales qui ont réduit le volume de l'aide qu'ils reçoivent. La fracture politique n'a jamais été aussi prononcée ; il y a deux autorités, aux ressources limitées, toutes deux totalement dépendantes et soumises aux coups d'État militaires ou à la déstabilisation continue d'Israël. Le gouvernement du Hamas à Gaza s'est maintenu au pouvoir malgré son incapacité à résoudre les problèmes quotidiens dans une situation de siège et à contenir les agres-

sions israéliennes. Le fait de gouverner a rendu le Hamas plus modéré et pragmatique. En 2017, le mouvement islamiste a introduit des changements dans sa stratégie politique et a nommé une nouvelle direction, mais cela n'a pas empêché Israël de continuer à utiliser la bande de Gaza comme champ de tir contre des militants mais aussi contre des civils manifestant près de la barrière de séparation.

En novembre 2017, un accord de réconciliation et de réunification a été conclu, mais, comme les précédents, il a de nouveau échoué en raison de la profonde méfiance qui règne entre les parties. Le Hamas ne veut pas renoncer totalement à ses éléments armés et le Fatah ne veut pas partager le monopole de la violence et réclame une reddition totale de son adversaire. Depuis lors, Gaza ne subit pas seulement le siège israélien, mais aussi les mesures punitives de Ramallah qui retarde l'approvisionnement énergétique, réduit les transferts de salaires et de pensions, ou torpille les fragiles trêves conclues par le Hamas avec Israël avec la médiation égyptienne. La population de la bande de Gaza paie les conséquences de la dispute.

Cependant, les deux gouvernements palestiniens se dégradent. Si les conditions de l'occupation expliquent leur efficacité limitée, leur légitimité démocratique interne se trouve sérieusement érodée. Le mandat présidentiel de Mahmoud Abbas a expiré en 2009 et celui du Conseil législatif palestinien en 2010, il n'y a pas eu de nouvelles élections et les deux gouvernements sont dans la même situation d'exception. La dissidence et les positions critiques sont réduites au silence des deux côtés. Les organisations palestiniennes et internationales de défense des droits de l'homme (Human Rights Watch 2018) dénoncent le fait que les deux gouvernements ne respectent pas les droits fondamentaux, ont recours à la torture, pratiquent des arrestations arbitraires et violent la liberté d'expression de leurs respectifs dissidents et membres de l'opposition.

Le gouvernement de Ramallah, le plus largement reconnu au niveau international, a épuisé sa stratégie et traverse des crises continues. En janvier 2019, Rami Hamdallah, premier ministre indépendant depuis juin 2013, a démissionné. Non seulement en raison de son impuissance face aux politiques israéliennes, mais aussi en rai-

Isaías Barreñada, professeur de Relations internationales à l'Université Complutense de Madrid.



Ismail Haniyeh, leader du Hamas, participe à une manifestation contre la conférence sur le développement économique palestinien organisée par les États-Unis au Bahreïn. Gaza, 26 juin 2019. / MOHAMMED TALATENE / PICTURE ALLIANCE VIA GETTY IMAGES

son de son incapacité à réaliser la réunification politique nécessaire avec Gaza, sabotée par les luttes entre factions et par Israël. Finalement, les ingérences du Fatah, les intérêts de certains groupes de pouvoir et les conflits entre factions autour du président Abbas vieillissant, qui devrait bientôt quitter ses fonctions, ont prévalu. En mars 2019, Mohammed Shtayyeh a été nommé premier ministre, un dirigeant historique du Fatah impliqué dans le processus d'Oslo et qui a été ministre dans les cabinets précédents, un cadre de la vieille garde dont la nomination répond principalement à un ajustement interne du Fatah.

Cependant, la revalidation démocratique exigée des institutions est devenue un nouveau motif de confrontation. En décembre 2018, la Cour suprême constitutionnelle a annoncé la dissolution du Conseil législatif palestinien (CLP) et la convocation d'élections pour une Assemblée constituante avant le mois de septembre. Des élections peuvent avoir lieu dans une partie de la Cisjordanie, mais rien ne garantit qu'elles puissent avoir lieu à Jérusalem (ce qui nécessite un accord avec Israël) ou à Gaza. Le Hamas (qui détient 76 des 132 sièges du CLP élu en 2006, face aux 43 du Fatah) rejette cette mesure et la subordonne à un accord préalable. S'il n'y a pas d'accord, il sera difficile de les convoquer.

Le fait que le gouvernement palestinien ne contrôle pas ses finances et qu'elles soient destinées à des politiques étrangères à son projet d'indépendance est un signe de sa souveraineté limitée et de sa faiblesse structurelle. Son budget de 5,8 milliards de dollars sert essentiellement à payer les salaires et environ 20 % sont alloués à la sécurité, c'est-à-dire à respecter ses engagements de contenir la résistance palestinienne et de garantir la protection d'Is-

raël. Il dépense plus pour la sécurité que pour l'éducation, la santé et l'agriculture ensemble. Ses principales sources de revenus sont les transferts fiscaux d'Israël et l'aide internationale. Toutefois, Israël n'a cessé de retenir ou de conditionner les transferts pour diverses raisons (cessation des pensions pour les familles des prisonniers ou autres). Un rapport de décembre 2018 de l'Autorité palestinienne estimait que ses pertes annuelles s'élevaient à 350 millions de dollars, soit 30 % du déficit prévu, du fait du non-respect par Israël des accords fiscaux. L'aide internationale est vitale, mais elle est soumise à la condition que Ramallah garantisse la sécurité d'Israël. D'autre part, l'aide a servi à ne pas obliger l'occupant à assumer ses obligations et à soutenir la stratégie de consolidation des institutions et de la gouvernance, un cas unique de *state building* préalable à un accord. Une aide sécurisée et contre-insurrectionnelle qui a servi à contenir la résistance. En somme, une forme de nécro-aide qui ne vise pas le développement réel ou la libération, mais le maintien d'un modèle pervers d'occupation financée par toute une série de donateurs.

Les limites du statut d'État incomplet

On peut se demander pourquoi, dans une telle situation, rien n'a éclaté ou ne s'effondre. La question n'a pas de réponse facile, mais elle doit intégrer au moins trois éléments : parce que l'aide étrangère ne s'arrête pas, parce qu'Israël module habilement la pression pour éviter les crises et parce qu'un réseau de groupes d'intérêts a surgi dans le camp palestinien qui tire profit de la situation. Ce sont des élites politiques liées à la bureaucratie étatique, des forces de sécurité devenues des acteurs importants, une industrie de l'aide humanitaire hétéroclite (ONG et fondations ayant des liens internationaux), des entrepreneurs qui font de la médiation et agissent en sous-traitance ; bref, quelques privilégiés qui, avec la rhétorique nationale palestinienne, vivent assez bien et profitent du nouveau système. L'Autorité palestinienne a été conçue comme une administration intérimaire qui devait rester en vigueur pendant la négociation. Par la suite, le quasi-État palestinien a été conçu comme une étape préalable à l'indépendance et la souveraineté effective. Mais sans avoir atteint ces objectifs, à quoi sert-il dans l'état actuel des choses ? Le processus d'Oslo a donné naissance à l'axiome « Israël a besoin d'un État palestinien » (*The Economist*, 20 mai 2017), quoique limité et pas totalement souverain, pour de multiples raisons : cela supposait de renoncer à la résistance et miser sur des accords de négociation, d'accepter des retraits échelonnés, cela permettait le soutien de la communauté internationale... Par la suite, les Palestiniens critiques ont étendu la formule à leur propre camp : « Israël et l'Autorité palestinienne/OLP ont besoin l'un de l'autre ». Mais aujourd'hui, il semble que ce

principe soit en train de se diluer. Israël a de moins en moins besoin de l'Autorité palestinienne. Il perçoit la possibilité de faire un saut substantiel dans son projet colonial, la conjoncture lui permet d'imposer et de légaliser les faits accomplis accumulés pendant cinq décennies d'occupation et d'infliger une défaite totale entraînant la dissolution du mouvement national palestinien, affaibli et coopé au cours des dernières années.

Aux environs de 2010, face au refus d'Israël de cesser la colonisation comme condition préalable à tout processus de dialogue, les dirigeants palestiniens ont adopté une double stratégie pour affirmer leur statut d'État et renforcer leur dimension et leur présence internationales, ce qu'ils ont alors appelé l'Intifada diplomatique. Ce faisant, ils espéraient rompre la bilatéralité asymétrique d'Oslo et susciter une plus grande participation d'autres États et d'organismes internationaux. Le bilan peut sembler positif. Sur le plan interne, l'Autorité palestinienne a muté en un État palestinien, recouvrant la Déclaration d'Alger (novembre 1988), et ils ont renforcé leur institutionnalité. Au niveau international, plus de 135 pays ont reconnu l'État palestinien, plusieurs organisations internationales l'ont admis en tant que membre et la Palestine a signé de nombreux traités et conventions internationaux, comme si elle était un État pleinement souverain. Mais ils ne peuvent quasiment rien faire de plus sans un soutien international clair. Le principal obstacle est que l'occupation continue et que l'État palestinien n'est pas souverain. Sur le plan économique, il s'agit toujours d'une entité politique qui dépend de l'aide extérieure. De plus, l'État ne peut fonctionner si ses institutions électives ne sont pas renouvelées, s'il n'y a pas de véritable division des pouvoirs et si les mécanismes de contrôle ne fonctionnent pas.

Sur le plan extérieur, la Palestine n'a pas réussi à amener l'UE, pas même un nombre significatif de ses membres, à soutenir de manière décisive sa stratégie pour sa quête du statut d'État. Paradoxalement, les principaux donateurs (à l'exception des États arabes) n'ont pas soutenu la quête palestinienne du statut d'État et de l'internationalisation. Une nouvelle catégorie d'acteurs a été créée : les pays amis de la Palestine qui ne la reconnaissent pas comme État et préfèrent continuer à financer l'occupation. Il ne fait aucun doute qu'une reconnaissance des pays européens aurait un impact significatif et lancerait un signal fort à Israël et aux États-Unis. Les portes d'autres organisations internationales s'ouvriraient et les menaces de sanctions proférées par Washington tomberaient dans l'oreille d'un sourd. La Palestine a atteint les limites de sa stratégie pour sa quête du statut d'État et de l'internationalisation, incomplète et donc peu efficace, et avec le risque de générer de nouveaux effets pervers imprévus.

De plus en plus de voix s'élèvent en faveur d'un comportement plus cohérent de la part des États qui se sont engagés il y a plus de deux décennies d'abord dans le processus d'Oslo, puis au cours de ces années de non-négociations et de mesures unilatérales. Des analystes politiques de tous horizons, des voix de la société civile, d'anciens res-

ponsables diplomatiques, soulignent qu'une action internationale concertée est essentielle pour réviser et pour modifier ce système pervers. Mais l'horizon n'augure pas de temps meilleurs, bien au contraire. Ce qui risque d'arriver maintenant, c'est une probable offensive israélienne avec de nouvelles occupations et annexions unilatérales en Cisjordanie. L'actuel Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien, le juriste canadien Michael Lynk, a dénoncé l'intensification des démolitions de maisons palestiniennes et de la colonisation ces derniers mois et il a déclaré au début de juillet 2019 qu'Israël se préparait rapidement à annexer une partie de la Cisjordanie, annonçant un moment dramatique dans les prochains mois. « La communauté internationale détient de nombreuses cartes avec Israël, et doit lui dire: Votre appartenance ou vos privilèges au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux en ce qui concerne votre économie, vos relations politiques et culturelles vont toutes être remises en question et examinées à moins que vous ne montriez de réels efforts pour dévier et annuler l'occupation ».

L'unilatéralisme punitif trumpien, l'Accord du siècle et la division du camp arabe

La politique déstabilisatrice de Washington a constitué un élément clé dans cette situation. Pendant deux ans et demi, l'administration Trump, pleinement alignée sur les intérêts d'Israël et de son gouvernement, a pris des mesures pour affaiblir et pour soumettre les Palestiniens et les forcer à s'asseoir et à signer un acte de reddition. Transfert de l'ambassade des États-Unis à Jérusalem en violation des accords internationaux, suspension des contributions à l'UNRWA, réduction de l'aide bilatérale, fermeture du bureau de l'OLP à Washington, retrait de l'Unesco et du Conseil des droits de l'homme des Nations unies... Tout cela en annonçant l'élaboration d'une proposition pompeusement appelée « Deal of the Century » (« Accord du siècle »). On y perçoit bien peu d'« accord », car la supposée solution à l'un des conflits non résolus les plus anciens et les plus complexes de la scène internationale est conçue à Washington, en ligne directe avec Riyad, et elle est destinée à être imposée comme un *diktat* aux Palestiniens. On y perçoit encore moins une contribution à une paix positive, elle ne cherche pas à résoudre les éléments fondamentaux du conflit et à donner naissance à un nouvel ordre de justice et de cohabitation, mais plutôt à renforcer et à blinder Israël. Les Palestiniens l'ont appelé « la gifle du siècle ». Pour Joseph Massad, professeur à l'Université de Columbia, collègue et disciple d'Edward Saïd, ce n'est rien de plus que « le dernier maillon du piège d'Oslo tendu aux élites politiques palestiniennes » car selon lui, la longue lutte pour la libération de la Palestine depuis plus d'un siècle est devenue une lutte pour donner plus de pouvoir à la police et aux hommes d'affaires palestiniens.

Le conseiller présidentiel américain, Jared Kushner, sans expérience, entend parvenir à la paix en reportant l'accord politique (État, frontières, fin de l'occupation, retour des réfugiés) et en procédant à une opération économique majeure. Sa phrase « I think we developed a good business plan » en dit long : des investissements fastueux dans les infrastructures, l'industrie et la formation de ressources humaines, mais, bien sûr, financés par d'autres (les pétromonarchies), et l'expansion de Gaza vers le Nord du Sinâï. Comme si les Palestiniens ne demandaient que des emplois ! Les Palestiniens qui ont souffert des mesures punitives de Washington ces deux dernières années ont rejeté la proposition, de même que d'autres États arabes. Pour Israël, le refus arabe sert de prétexte pour poursuivre la colonisation et l'annexion progressive de la Cisjordanie et le siège de Gaza. Après deux ans d'annonces, le Plan n'a pas encore été rendu public dans tous ses détails, mais le récent *workshop* économique, intitulé « Peace to prosperity » tenu à Manama (Bahreïn) les 25 et 26 juin 2019 avec des participants officiels et des entrepreneurs de plusieurs pays a contribué à soulever une vague d'indignation de grande ampleur. La formalisation de la proposition a été reportée jusqu'après les nouvelles élections en Israël en septembre. Mais 2020, année d'élections aux États-Unis, ne semble pas non plus le bon moment, à moins que le plan ne serve à garantir le vote conservateur pro-israélien.

Ce plan est un autre exemple de la politique désastreuse et dangereuse de Trump au Moyen-Orient. Mais si la proposition est rejetée, Trump pourra dire qu'il a fait tout son possible et que, comme en 1948, ce sont les Arabes qui s'y sont opposés. Netanyahu aura carte blanche pour renforcer son contrôle sur la Cisjordanie et Jérusalem-Est, convaincu que les Américains ne se mettront pas en travers de son chemin. Mais le plan Kushner s'inscrit dans une reconfiguration géopolitique régionale. Washington compte sur certains États arabes puissants sur le plan économique, mais de plus en plus contestés. Même si la Ligue des États arabes a réaffirmé la primauté des droits des Palestiniens lors de son dernier sommet (Tunis, 31 mars 2019), la proclamation vient s'ajouter à la longue liste des manifestations rhétoriques de l'organisation. Dans la pratique, l'Arabie saoudite et les États du Golfe ont depuis longtemps multiplié leurs liens avec Israël, articulant un nouvel axe régional, unis dans leur alignement avec Washington et leur guerre contre l'Iran et l'islam politique sunnite. La normalisation d'Israël dans la région serait un résultat de l'« Accord du siècle ».

L'urgence d'une nouvelle stratégie ou l'estocade au mouvement national palestinien

Netanyahu enhardi, l'alignement pro-israélien et la politique déstabilisatrice des États-Unis dans la région ainsi que la passivité internationale ont épuisé le paradigme des deux États et mis fin à ce qui restait du mirage d'Oslo : ils considèrent qu'Israël a gagné,

que l'Autorité palestinienne est superflue et que les Palestiniens doivent se résoudre à accepter leur défaite et à accepter docilement ce qu'on leur offrira. Provocateur, Danny Danon, l'ambassadeur d'Israël aux États-Unis, déclarait : Qu'y-a-t-il de mal à la reddition des Palestiniens ? (« What's Wrong With Palestinian Surrender? », *The New York Times*, 24 juin 2019).

Mais la réalité est têtue et les dynamiques sociales de résistance ne sont pas facilement évitables. L'État palestinien virtuel peut présenter de nombreuses limites, mais la population palestinienne résiste au quotidien et fait entendre sa voix, soutenue par les populations arabes des pays voisins. À l'heure actuelle, rares sont les Palestiniens qui conservent une vision positive d'Oslo et encore moins ceux qui croient en sa validité. De ce fait, les derniers à y croire, toujours prisonniers des rêves de 1993, se trouvent en Europe. S'il y a bien une chose que l'on puisse souligner ces derniers mois, c'est l'émergence de revendications qui demandent une nouvelle stratégie de résistance, et qui se heurtent aux positions de la vieille garde et la nouvelle bureaucratie palestinienne.

Concilier la quête du statut d'État et la résistance semble un exercice impossible. L'OLP, éclipsée et remplacée par le gouvernement palestinien de Ramallah, n'a pas assumé la tâche de définir la formule pour que ces deux stratégies soient compatibles. Le gouvernement harcelé de Gaza, dans un exercice de pragmatisme et de modération pour survivre, n'en est pas capable non plus. C'est là que s'insère l'un des phénomènes les plus significatifs de ces dernières années. Depuis le milieu de la dernière décennie, diverses initiatives de résistance populaire, pacifique, généralement locales, ont pris forme face aux expropriations, au mur ou pour reconstituer les liens entre Palestiniens vivant dans différentes sphères (à l'étranger, dans les zones occupées ou en Israël). Entre le 30 mars et le 15 mai 2018, la bande de Gaza a été le théâtre de la Grande marche pour le retour et contre le siège. Une grande manifestation de la population de Gaza qui a été brutalement réprimée par des moyens militaires (plus de 280 morts et 6 000 blessés par balles) et dont on a entendu parler dans la presse internationale. Cette protestation a été l'expression d'une dynamique qui caractérise aujourd'hui le paysage politique palestinien : une nouvelle génération de Palestiniens a pris l'initiative politique et elle exige la réunification d'urgence des deux autorités palestiniennes, revendique les droits des réfugiés, dénonce l'*apartheid* en Israël, et demande une réorientation des stratégies gouvernementales. En 1987, la première Intifada a placé sur la scène publique le rejet des Palestiniens à l'occupation et la nécessité d'y mettre fin. Aujourd'hui, les nouvelles protestations, qui ne proviennent pas de l'OLP sclérosée et des formations politiques historiques, ont mis en relief la demande très urgente d'une nouvelle stratégie politique palestinienne combinant statut d'État et résistance. ■