

L'INITIATIVE KERRY – ESPOIR D'UN ACCORD AU PROCHE-ORIENT?

Pour la première fois depuis trois ans, Israël et l'Autorité palestinienne négocient de nouveau officiellement et directement. Essentiellement initiés par le secrétaire d'État américain John Kerry, les entretiens peuvent être fructueux si le président américain Barack Obama s'implique, si les attentes vis-à-vis d'un accord sont réduites et si le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu utilise résolument sa position de négociation historiquement bonne.



Le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu (à droite) a rencontré à Jérusalem le 23 mai 2013, le Ministre des affaires étrangères des États-Unis, John Kerry.

Jim Young / Reuters

Cette année est le 20^e anniversaire de l'accord de principe entre Israël et les Palestiniens négocié en secret et scellé sur la pelouse de la Maison Blanche. Dès juillet 2013, les deux parties mènent de nouveau des entretiens, à l'ombre des développements régionaux comme la guerre civile en Syrie ou le conflit nucléaire avec l'Iran. L'accord sur le statut définitif recherché en vain jusqu'à présent devrait être atteint dans les six à neuf mois. De nombreux délais similaires se sont jusqu'à présent écoulés sans résultat et les pessimistes ont trop souvent eu raison au Proche-Orient. Malgré tout, un optimisme prudent est permis.

Les deux côtés, les Palestiniens comme les Israéliens, se connaissent depuis des années et ont tous deux une idée très précise des positions du camp adverse. Il est exact à dire qu'il y a des possibilités de solutions pratiques pour la plupart des problèmes et que les grandes lignes d'un accord sur le statut définitif sont connues. Mais il est aussi vrai que les différences dans le détail sont encore énormes et touchent les fondements des deux sociétés.

Il se peut néanmoins que la constellation de négociation de l'initiative de paix au Proche-Orient du secrétaire d'État américain John Kerry soit la plus favorable de-

puis le début des années 1990 – avant le meurtre lourd de conséquences d'Yitzhak Rabin en 1995. Les négociations au Proche-Orient ont toujours eu du succès si, premièrement, la situation régionale était favorable; deuxièmement, les États-Unis étaient décidés à s'impliquer et, troisièmement, les partenaires sur place pouvaient aussi imposer et mettre en œuvre un accord. Tous ces éléments sont de nouveau réunis en 2013. Il faut maintenant une direction politique claire du président américain Barack Obama, du président palestinien Mahmoud Abbas et, particulièrement, du premier ministre israélien Benjamin Netanyahu.

La situation régionale – un obstacle ou une chance?

Martin Indyk, étroitement lié au processus de paix depuis 20 ans et actuellement envoyé spécial des États-Unis pour les entretiens, le résume ainsi dans ses mémoires: «Au Moyen-Orient, tout est interconnecté.»

Pour ce qui est des négociations au Proche-Orient, on peut lire la situation régionale de deux manières: d'une part, elle offre, compte tenu de la guerre civile et par procuration en Syrie ainsi que de la crise politique en Egypte, une constellation peu propice à des décisions de portée historique. Dans cette perspective, Israël préférerait en particulier, étant donné une importante incertitude stratégique, une poursuite de la situation certes peu satisfaisante mais contrôlable et finalement aussi relativement calme en Cisjordanie au risque d'un accord.

D'autre part, la crise régionale réduit toutefois considérablement les menaces réelles dans un avenir proche. Une Syrie défaillante ne représente pas de menace existentielle à court terme; d'autant plus que l'acteur, finalement le plus important du point de vue militaire, le Hezbollah libanais, est considérablement engagé en Syrie. A cela vient s'ajouter un affaiblissement stratégique, du moins à court terme, du Hamas islamiste radical à Gaza par la chute du président Mohamed Morsi ainsi que l'affaiblissement du parrain syrien. Les États arabes ont en outre réaffirmé et étendu en avril 2013 leur initiative de paix de 2002; une victoire de Kerry et un signe que le monde arabe soutient en principe son initiative. Cette évolution propice à court terme pour Israël pourrait favoriser une réussite des négociations.

Le conflit nucléaire avec l'Iran joue un rôle particulier. Depuis le début du second mandat de Netanyahu en 2009, l'Iran revêt une priorité extrême pour Israël. Mais pour la plupart des scénarios militaires contre le programme atomique iranien Israël a besoin d'une participation active des États-Unis. Si la relation avec le président Obama a été qualifiée de troublée depuis 2012, Netanyahu se montre maintenant délibérément conciliant. Le conflit nucléaire le force à maintenir une relation constructive avec les États-Unis.

Dans l'ensemble, la situation régionale n'entrave pas, en principe, un accord. Mais si les entretiens s'avéraient n'être que des manœuvres tactiques des acteurs pour répondre à des développements à court terme de la politique régionale, ils seraient d'emblée voués à l'échec. La raison à long terme sous-jacente aux entretiens avec les Palestiniens doit être de l'avis d'Israël son

Cinq défis d'un accord sur le statut définitif

Un accord sur le statut définitif doit résoudre, selon l'interprétation classique, cinq problématiques: *premièrement* la question des frontières du nouvel État palestinien et d'Israël; *deuxièmement* le statut de Jérusalem et des lieux saints qui s'y trouvent; *troisièmement* la question d'un retour des réfugiés palestiniens de 1948; et *quatrièmement* la question des arrangements qui garantiraient aussi à l'avenir la sécurité d'Israël. A cela vient s'ajouter depuis 2010, *cinquièmement*, une autre revendication israélienne que Netanyahu a récemment réaffirmée: la reconnaissance d'Israël comme État du peuple juif en Palestine. Toutes les problématiques sont interdépendantes. Une division et un séquençage, comme ils sont souvent proposés par exemple pour les «frontières» et la «sécurité», entraînent d'énormes problèmes dans la pratique.

De nombreux Européens se fondent sur des attentes trompeuses en ce qui concerne un accord: il ne peut pas être question pour le moment de parler dans les négociations d'une solution à deux États dans le sens d'un accord de paix complet. Ce dernier n'est guère atteignable dans un avenir proche d'autant plus que les Palestiniens sont eux aussi divisés. Un accord sur le statut définitif et la renonciation officielle à d'autres revendications jetterait certes la base d'une paix durable; la violence ne pourrait cependant pas y mettre fin pour le moment.

avenir en tant qu'État majoritairement juif et démocratique, reconnu à l'échelle internationale. Cela ne peut réussir, Netanyahu l'a fait clairement entendre récemment, que si les Israéliens et les Palestiniens vivent majoritairement dans des États séparés. Si c'est effectivement la conviction des acteurs, alors les développements actuels dans la région peuvent favoriser une réussite des négociations.

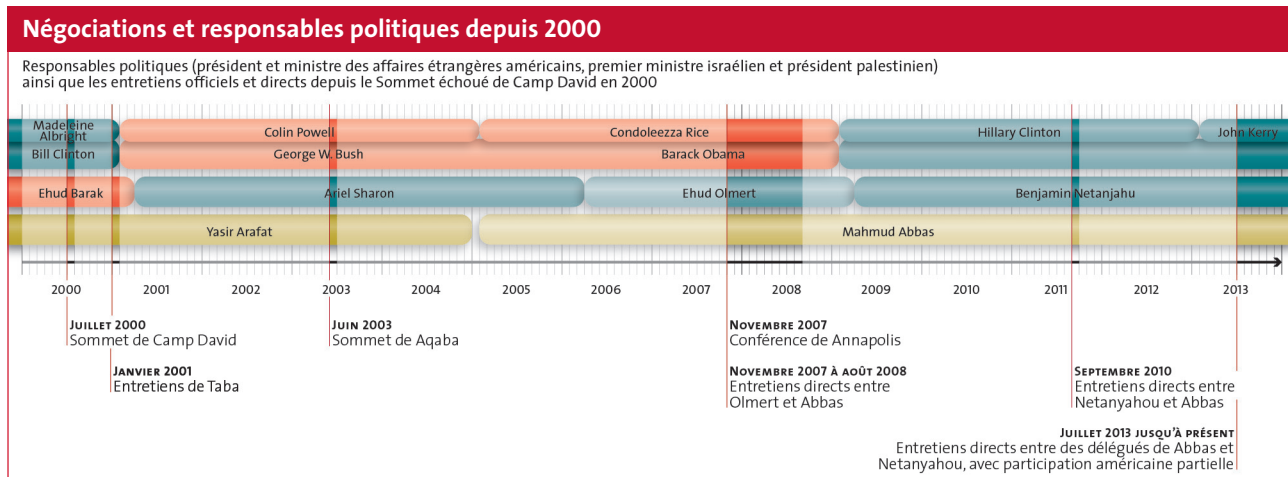
Quelle est la position de Barack Obama?

Il est vrai que tous les accords décisifs des 30 dernières années ont été précédés de diplomatie secrète des acteurs régionaux. A partir d'un certain point, le soutien diplomatique des États-Unis a cependant été vital et souhaité chaque fois par les deux côtés: comme modérateur, intermédiaire et comme garant des accords. En vue d'atteindre un accord pour mettre fin au conflit l'initiative Kerry est la première tentative sérieuse, concertée et coordonnée à l'échelle régionale d'un gouvernement américain depuis l'administration Clinton.

Entre les deux il y a eu 13 ans de changements radicaux de la politique américaine

vis-à-vis du conflit. Après l'échec du sommet de Camp David en 2000, le nouveau gouvernement sous George W. Bush a refusé de négocier avec Yasser Arafat au vu du déclenchement de la deuxième Intifada. Le processus diplomatique est principalement resté en friche pendant sept ans. Des tentatives du ministère américain des Affaires étrangères sous Colin Powell et des Européens en vue de redonner vie au processus avec la «Feuille de route pour la paix» de 2003 ont échoué à cause des parties sur place mais aussi à cause du manque de soutien de la part de la Maison Blanche.

Ce n'est qu'après la mort de Yasser Arafat en 2004 qu'un accord de paix a pu être atteint, après la conférence d'Annapolis en 2007, sous la pression de l'ancienne secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice, dans le cadre de négociations bilatérales – mais cette tentative n'a pas non plus joui du soutien de l'ensemble du gouvernement américain, ce qui a d'emblée considérablement réduit ses chances de réussite. Elle a finalement mené en 2007 à des pourparlers intensifs entre le gouvernement israélien dirigé par le premier ministre Ehud Olmert et l'Autorité palestinienne dirigée



par le président Mahmoud Abbas. Cependant, les pourparlers directs ont pris fin sans avoir abouti en août 2008.

Le président qui a succédé à George W. Bush, Barack Obama, voulait redonner vie au processus de paix. Mais les derniers pourparlers directs entre les deux côtés, initiés par Obama, ont échoué en septembre 2010 à cause de la question de l'arrêt de la colonisation israélienne et de l'exigence de Netanyahu que les Palestiniens reconnaissent Israël comme «État juif». Il y a aussi eu, suite aux pourparlers, des tensions entre Netanyahu et Obama ce qui ne se prêtaient pas à une percée. Les trois années suivantes n'ont pas amené de nouveaux développements, surtout parce que la secrétaire d'État Hillary Clinton s'est concentrée sur l'orientation stratégique des États-Unis vers l'Asie.

Le processus diplomatique n'a repris de l'élan qu'à l'entrée en fonction de John Kerry. Il s'est, comme aucun secrétaire d'État avant lui, donné comme mission de mener à bien le processus de paix au Proche-Orient. Il concentre une part considérable de l'énergie diplomatique du ministère américain des Affaires étrangères sur les négociations. Il a réussi, par de nombreux voyages dans la région, à amener Netanyahu et Abbas à la table des négociations, sans remplir les conditions préalables respectives – Abbas avait exigé un arrêt de la colonisation israélienne ainsi qu'une reconnaissance des frontières de 1967 comme base de négociation; Netanyahu avait fait de la reconnaissance d'Israël comme État juif la condition indispensable à des pourparlers. Le timing de l'initiative a été choisi délibérément du point de vue des États-Unis: le début du second mandat d'Obama laisse suffisamment de temps pour des entretiens sans qu'Obama et Kerry doivent négocier comme des «canards boiteux» («lame ducks») et que les partis doivent déjà s'adapter à leurs successeurs.

Il reste pour l'instant à savoir si le président Obama soutient sans réserve les efforts considérables de Kerry. Dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2013, il a certes annoncé que les États-Unis se concentreraient sur deux thèmes au Proche-Orient: le conflit nucléaire avec l'Iran et les négociations entre Israël et les Palestiniens. En ce qui concerne les entretiens effectifs, il

Grande marge de manœuvre de Netanyahu

Benjamin Netanyahu domine la politique israélienne et n'est confronté ni dans son propre parti ni dans l'opposition à des défis particulièrement difficiles. Les élections décevantes pour lui de janvier 2013 ont l'effet paradoxal d'ouvrir sa coalition au centre de potentiellement augmenter sa flexibilité politique. Netanyahu préside une coalition de centre-droite qui prendrait fin en cas d'accord par la sortie assurée du parti radical Habayit Hayehudi de Naftali Bennett. Même le parti de Netanyahu pourrait s'effondrer à cause de la résistance. On ne sait pas si le parti Israël Beitenou d'Avigdor Lieberman le soutiendrait.

Les partis du reste de la coalition pourraient cependant participer à un accord dans certaines conditions: le Yesh Atid de Yaïr Lapid ainsi que le Hatnua de Tzipi Livni soutiennent les négociations même si Lapid ne le fait que dans certaines conditions. La Knesset offre en outre à Netanyahu encore d'autres options de coalition pour un gouvernement de «statut définitif» avec une majorité confortable. Le président du Meretz social-démocrate a déjà offert, en cas de perspective réaliste d'un accord, d'entrer au gouvernement dans certaines conditions. D'autres partis comme le HaAvoda et même le parti Shass ultra orthodoxe pourraient potentiellement également participer à un accord. Selon des sondages d'opinion, Netanyahu ne devrait pas non plus nécessairement craindre un référendum sur un accord.

Les négociations avec les Palestiniens n'ont certes joué aucun rôle lors des élections de janvier 2013; et le débat au sein des partis ne fait pour une part que commencer. Cependant, il est certain que Netanyahu dispose, dans le paysage politique notoirement volatile, d'options politiques pour imposer un accord et ceci même contre une résistance considérable.

semble cependant faire preuve de retenue pour l'instant. Les raisons pour cela peuvent relever de la politique extérieure et de la politique intérieure: d'une part, après le mandat du président Clinton, son engagement personnel en faveur d'une paix au Proche-Orient et son goût impressionnant pour le détail ont certes été loués par les personnes concernées; mais sa disponibilité pratiquement illimitée, pour les causes des acteurs a finalement fortement été critiquée. Il se pourrait donc qu'Obama fasse preuve de retenue jusqu'à un moment prometteur pour faire alors valoir entièrement son capital politique. D'autre part, cette approche est aussi tactiquement habile sur le plan intérieur: si les pourparlers ne montrent pas de progrès dans les prochains mois, Obama ne serait pas trop affecté par un échec des entretiens.

Jusqu'à présent les Israéliens comme les Palestiniens ont fait preuve d'une sensibilité particulière à percevoir les différences entre le ministère américain des Affaires étrangères et la Maison Blanche. On verra s'ils ont l'impression que le président Obama est derrière Kerry si les deux parties doivent faire des concessions concrètes et révéler leur pouvoir de négociation – ou si les États-Unis, pour la première fois depuis Bill Clinton en 2000, lancent leur propre proposition de compromis.

Abbas et Netanyahu – partenaires pour un accord?

Le président Abbas est en position difficile. Sa légitimité démocratique est faible au sein de la Cisjordanie; il n'a aucun pouvoir

dans la bande de Gaza. Ayant succédé avec beaucoup d'espoir à Arafat, le président est certes considéré par les sceptiques comme prêt à la paix, mais hésitant et faible quant à la mise en œuvre d'accords possibles. Après l'euphorie initiale générée par l'obtention du statut d'État observateur à l'Assemblée générale de l'ONU en novembre 2012, c'est maintenant la déception causée par l'absence de résultats concrets qui l'emporte. Abbas veut un accord – et il le veut bientôt. Comme il le dit lui-même, le soutien en faveur d'une solution à deux États diminue même dans son cercle immédiat. Il a en outre besoin d'un succès diplomatique pour compenser son manque de légitimité démocratique et gagner de l'influence vis-à-vis du Hamas.

On peut résumer par «plus que 2000 et 2008» ce qu'il pourrait accepter. En 2000, le premier ministre israélien d'alors, Ehud Barak, était prêt, à Camp David, à faire d'énormes concessions. Selon certains rapports, Olmert a en outre soumis oralement à Abbas en 2008 une offre allant plus loin qui comprenait entre autres un État palestinien sur une grande partie de la Cisjordanie, un échange substantiel de territoires, un retour symbolique des réfugiés en Israël et une administration israélo-palestinienne de Jérusalem avec surveillance internationale des lieux saints.

Les raisons pour lesquelles les deux offres sont restées infructueuses ne font pas l'unanimité. Un aspect central a certainement été, dans les deux cas, le fait que Barak et Olmert étaient dans une position de négociation faible. Peu avant le voyage de Barak aux États-Unis en 2000, il n'avait survécu qu'avec une très petite majorité à

La Suisse et l'initiative Kerry

Le processus de paix est d'un grand intérêt pour la Suisse. Ces dernières décennies la Suisse a d'une part souvent été intermédiaire et théâtre de pourparlers entre les parties au conflit du Proche-Orient en terrain neutre. Berne entretient d'autre part de bons contacts avec de nombreux acteurs de la région. «L'initiative de Genève» présentée en 2003, renouvelée et élargie depuis quelques années en vue d'élaborer un accord sur deux États, est en outre considérée comme un document de référence pour des solutions possibles dans les questions de détail.

En ce qui concerne les négociations en cours, les possibilités d'influence de la Suisse sont malgré tout limitées. Israël, l'Autorité palestinienne et les États-Unis sont cruciaux; les États arabes sont en outre importants en partie. Mais Berne peut également continuer à soutenir les entretiens à deux niveaux: la Suisse peut premièrement, en tant que conciliatrice, aider à faire aussi entendre des voix dans le processus – que ce soit de la bande de Gaza, que ce soit d'Iran – qui ne sont faute de quoi pas suffisamment audibles ou constructives. La Suisse peut deuxièmement aider à réduire le risque politique et économique de Netanyahu et surtout d'Abbas. En particulier l'Autorité palestinienne aurait besoin, après un éventuel accord, d'un soutien vigoureux, rapide et durable, aussi et justement dans le conflit intra-palestinien. La Suisse peut donc aider à créer un cadre favorable pour un accord. Cependant, la clé se situe dans la région et à Washington.

une motion de censure de la Knesset. Ehud Olmert a négocié en 2008 avec Abbas – au moment même où le parquet enquêtait sur lui pour soupçons de corruption. Les deux hommes politiques ont essayé de sauver leur mandat par une percée diplomatique. On peut se demander s'ils auraient pu imposer un accord conclu sur le plan intérieur.

La question de la mise en œuvre dans les propres rangs et vis-à-vis du Hamas à Gaza se poserait aujourd'hui aussi pour Abbas après un accord. Il aurait besoin ici de tout le soutien que sont prêts à lui donner les États arabes et l'Occident – dont l'Europe. Abbas est faible sur le plan interne – mais il est plus que douteux à savoir si un meilleur partenaire pour un accord lui succèdera.

Le succès ou l'échec de l'initiative Kerry dépend donc considérablement de la volonté de Netanyahu de prendre des décisions difficiles et historiques. Il est pour cela dans une position que l'on n'a plus connue depuis Rabin: premièrement, il n'est pas soupçonné de risquer la sécurité d'Israël au profit d'un accord international. Deuxièmement, il est remarquablement réseauté aux États-Unis, en particulier au sein du Congrès américain où il entretient de bonnes relations avec les deux partis. Mais il dispose surtout, troisièmement, à la différence de Barak et d'Olmert, de la marge de manœuvre intérieure qui lui permet de conclure un accord et de véritablement mettre en œuvre ce dernier (cf. encadré p. 3).

La question centrale est donc: Netanyahu utilisera-t-il cette latitude remarquable et atteindra-t-il un accord? Ses messages publics sont ambivalents. Il souligne d'une part depuis son entrée en fonction en 2009 que la menace de l'Iran est sa plus

grande priorité en politique extérieure. En dehors de l'échec des pourparlers de septembre 2010, Tel-Aviv n'a montré aucune volonté d'entamer énergiquement des négociations. D'autre part, Netanyahu s'est déjà exprimé en 2009 – même si c'était avec quelques réserves – en faveur d'un État palestinien. Et, les mois avant les négociations de Kerry, il a mis à maintes reprises en garde contre le scénario d'un État binational israélo-palestinien dans le cadre d'une «solution à un État».

Les observateurs optimistes croient que Netanyahu est décidé à conclure un accord: que ce soit pour créer un legs politique durable, que ce soit pour ouvrir de nouvelles options de pouvoir personnel au centre politique ou que ce soit pour éviter une pression économique-politique sur Israël. Il ne faut pas sous-estimer cette pression, telle qu'elle s'exprime par exemple

dans les directives de l'UE qui concerne les territoires occupés. Les pertes économiques directes sont que marginalement importantes ici. Un premier ministre israélien ne va pas prendre des décisions pouvant nuire à la sécurité d'Israël, uniquement en raison de la pression économique. La crainte croissante dans la politique et l'économie israélienne, que les campagnes civiles déclenchées par l'occupation de plus en plus longue ne gagnent en influence dans le monde entier à l'instar du régime sud-africain jusqu'à la fin de l'apartheid, est plus importante. Netanyahu le pragmaticien verra bien ce danger réel.

A la fin, même les observateurs proches ne savent pas si Netanyahu est prêt à franchir un pas historique. Et il a certainement suffisamment de raisons de manœuvrer – tant sur le plan de la politique extérieure que de la coalition. En outre, il ne se fera aucune illusion quant au prix politique d'un accord. Et pourtant, il y a longtemps que plus personne n'a été dans une meilleure position pour payer ce prix que Benjamin Netanyahu.

- Editeur responsable: Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Expert ayant contribué à cette analyse:
Martin Zapfe
zapfe@sipo.gess.ethz.ch
- Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen
- ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 143: Avant le sommet de l'UE en matière de défense
- N° 142: La résilience dans la politique de sécurité: présent et avenir
- N° 141: L'enlèvement contre rançon pour financer le terrorisme
- N° 140: Armement nucléaire de la Chine: causes et conséquences
- N° 139: La nouvelle stratégie de la France: Le Livre blanc de 2013
- N° 138: La Suède aux prises avec sa politique de défense
- N° 137: Les drones américains dans la lutte antiterroriste
- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition
- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes
- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse