
Le prix à payer pour l'intégration d'Israël dans la région

Bassma Kodmani-Darwish

Le processus de paix a commencé en 1991. Sept ans après, qu'a-t-on accompli? Un seul accord de paix entre Israël et la Jordanie, puisque les Accords de Camp David existaient déjà. Depuis 1979 l'Égypte attendait ce processus de paix pour donner une réalité diplomatique et sociétale, une dimension réelle à des accords de paix qui étaient toujours formels depuis 1979. Tant que cette paix restait séparée, elle demeurait un édifice vide qu'il était impossible selon les Égyptiens de meubler.

Le seul État qui a signé un accord de paix, c'est la Jordanie. Ce n'est pas un hasard. C'est le pays qui posait le moins de problèmes. La Jordanie aurait pu signer la paix avant même l'Égypte, il y a vingt ans, s'il n'y avait pas eu son environnement arabe et la question palestinienne. Lorsque la Jordanie s'est engagée dans un traité de paix, elle avait une conception intégrationniste d'un tel traité. Elle entendait lui donner un contenu riche à la fois en termes de coopération économique et de circulation des populations. Il s'agissait d'une paix "chaude". Israël était aussi à l'époque très enthousiaste à l'idée d'une paix de ce type-là.

Sept ans plus tard, il y a donc des accords provisoires avec les Palestiniens, deux paix formelles dont une seulement est signée grâce au processus lancé à Madrid.

La paix égyptienne est restée une paix formelle. Les Égyptiens se sont rétractés psychologiquement, parce qu'Israël révèle à quel point il est réticent à propos de la paix. Les intellectuels égyptiens réagissent de manière très radicale. On retrouve un discours dont on avait perdu l'habitude qui s'explique par le fait que les Égyptiens veulent d'une part dire aux Arabes: "Nous regrettons la paix séparée et nous rejoignons

Eté 1998

aujourd'hui les rangs arabes", et d'autre part prennent conscience que la paix avec Israël est extrêmement difficile.

Pour l'opinion publique égyptienne, Israël était quelque chose de totalement étranger et rien n'a permis de modifier vraiment cette perception. Les intellectuels eux-mêmes étaient en majorité réticents envers la paix mais, en 1991, un grand nombre d'entre eux ne demandaient qu'à aller de l'avant dans ce qui était jusque-là interdit par le climat régional. Le blocage du processus de paix en 1996 a encouragé les intellectuels à prendre des positions plus radicales et les autorités gouvernementales ont trouvé une justification à ce retrait. Entre 1979 et 1991, l'Égypte était montrée du doigt parce qu'elle freinait la normalisation. À partir de 1991, elle voit une opportunité de normalisation mais à partir de 1996, le blocage vient désormais d'Israël. Les autorités égyptiennes n'ont eu alors aucune hésitation ni aucune gêne à se rétracter et à épouser le courant d'opinion existant chez les intellectuels et dans l'opinion publique. Les deux se nourrissent mutuellement. Le président Mubarak, aux prises avec les islamistes, a trouvé dans le blocage du processus de paix l'occasion de se remettre en phase avec son opinion. Cela a conduit à un rapprochement du pouvoir avec ses élites et sa société.

Tous les pays arabes regroupés lancent un défi de la paix à Israël et malgré cela on n'avance pas vers la paix. Il est donc temps de réviser cette idée selon laquelle Israël n'attendait que la reconnaissance du monde arabe pour accepter la paix.

Les Jordaniens sont extrêmement déçus, frustrés. Les Accords d'Oslo qui ont ouvert la voie à la signature d'une paix formelle entre la Jordanie et Israël ne constituent pas un début de règlement de la question palestinienne. Dans le climat où se trouve la relation triangulaire entre Israël, les Palestiniens et la Jordanie, il est clair que les deux partenaires qui auraient souhaité travailler ensemble, Israël et la Jordanie, ne sont pas en mesure de le faire. Les autorités jordaniennes sont certes sous la contrainte de leur opinion publique, qui est très réticente voire hostile à la normalisation: elles ne peuvent pas avancer. Mais les dirigeants dénoncent aussi le fait qu'Israël met beaucoup de mauvaise volonté, même dans une coopération technique, économique, commerciale. Les relations sont quasiment au point mort. Il ne se passe rien sur ce front-là. Nous sommes devant le constat d'un échec à remplir une paix formelle par un contenu réel. Les Jordaniens le reconnaissent à contre-cœur parce qu'ils étaient les plus enthousiastes à s'engager dans le processus de paix. C'est eux qui y croyaient le plus et leur amertume est d'autant plus grande. Tous les projets de coopération économique sont au point mort depuis l'élection de Nétanyahou. Entre 1994 et 1996, toute une série de projets prometteurs et ambitieux avaient été amorcés. Depuis 1996, tout est bloqué aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Quant aux Accords d'Oslo, ils constitueraient un cadre qui allait permettre de faire une démarche inverse, c'est-à-dire commencer par donner un contenu réel à une relation israélo-palestinienne qui pourrait par la suite être sanctionnée par une paix formelle. C'est le sens de la

Déclaration de principes: une reconnaissance formelle et mutuelle des partenaires. C'était cela l'espoir d'Oslo, même s'il y avait des faiblesses évidentes dans ces accords comme la question de Jérusalem qui restait en suspens, la question des colonies qui se révèle être une bombe à retardement, la question des réfugiés qui empoisonne la légitimité de cet accord. Oslo formalisait un soutien international à une aventure qui devait être ce début de coopération entre Israéliens et Palestiniens et le terrain d'expérimentation d'une coexistence. D'un point de vue formel, Oslo ne peut même pas être considéré comme un demi-accord. C'était un essai. Si l'essai échoue, il ne reste rien. Même s'il y a un blocage des relations entre Israël et l'Égypte et entre Israël et la Jordanie, il y a tout de même un accord de paix, formalisé, qui délimite des frontières, un état de fait. Oslo ne délimite rien. Si Oslo échoue, on se retrouve sans rien.

Le constat est unanime. Les responsables du processus de paix à la Maison Blanche admettent qu'il y a aujourd'hui un quasi-effondrement du processus d'Oslo. On est devant une mécanique qui s'est cassée.

Pourtant, à mon sens, il fallait absolument signer Oslo même avec tous les défauts précités. On aurait certes pu préciser des choses qui n'auraient pas rendu la signature impossible mais il n'y en avait pas tant que cela. Oslo comportait une certaine ambiguïté qui était voulue parce que c'était la seule possibilité d'avancer, en gardant des zones grises très importantes et en comptant sur la bonne foi des partenaires. Oslo établissait un partenariat et ne décidait de rien. C'était une décision de travailler ensemble mais sans cette bonne foi toutes les zones grises se retournent contre les Palestiniens.

Il reste qu'Oslo a apporté un acquis, la reconnaissance de l'OLP avec le projet que porte cette organisation, celui d'un règlement de l'ensemble de la question palestinienne, la reconnaissance du droit à l'autodétermination, l'Etat. En reconnaissant l'OLP, Israël reconnaît implicitement son programme ainsi que les dimensions de la question palestinienne. Par ailleurs Oslo et les Accords du Caire de 1994 ont permis l'entrée en Palestine de l'OLP qui est devenue l'Autorité Palestinienne. Avec tous les défauts de cette dernière, seuls de tels accords pouvaient permettre au président Arafat de revenir sur la terre palestinienne, auprès de son peuple, pour le gouverner, mal ou bien, peu importe. Pour la première fois, les Palestiniens sont gouvernés par les leurs. C'est un acquis qu'il serait extrêmement coûteux pour Israël de dénoncer. C'est peut-être la seule chose que l'on ne peut pas éliminer: le coût au plan international que constituerait pour Israël la dénonciation de ces accords.

Israël jusque-là n'a pas payé un prix important pour la paix. Oslo ne l'y obligeait pas encore. Mais la dénonciation d'Oslo ne peut pas se passer sans qu'Israël paye un prix élevé. Oslo était une promesse. Dénoncer purement et simplement cette promesse, c'est courir le risque d'une délégitimation supplémentaire, alors même qu'à cinquante ans l'Etat pose la question de sa légitimité à la fois dans son environnement régional et vis-à-vis de la diaspora. Le prix moral serait élevé mais il en

Été 1998

découlerait aussi des conséquences concrètes en termes économiques, politiques et sociaux.

La Charte de l'OLP n'a pas été formellement modifiée pour faire disparaître définitivement la clause appelant à la destruction d'Israël. Les oppositions auxquelles se heurte Arafat dans son camp sont telles qu'il était peut-être nécessaire de ne pas y ajouter ce combat-là. Dans la politique intérieure palestinienne, il est nécessaire de maintenir des zones grises pour construire un consensus, pour que les mouvements intégristes aient une chance d'adhérer à un consensus flou. Il n'est pas question de nier le caractère traumatisant pour les Israéliens de cette clause. Mais les difficultés politiques de l'Autorité Palestinienne l'expliquent.

La plupart des Palestiniens sont persuadés que la Palestine existera un jour aux côtés d'Israël et qu'Israël continuera d'exister.

On reparle depuis peu dans certains cercles intellectuels palestiniens de l'option Erar bi-national comme alternative au processus d'Oslo qui prépare la coexistence entre deux Etats séparés. Il faut distinguer très clairement cette option de celle de l'Etat laïque et démocratique que l'OLP posait comme une négation de l'Etat juif il y a plus de 30 ans. L'Etat bi-national, dans l'esprit d'une minorité de Palestiniens, c'est la coexistence de deux peuples reconnus comme tels au sein d'une même entité légale, pas la destruction de l'Etat et de ses institutions. L'Etat bi-national, c'est l'effacement d'une frontière parce que cette frontière est tellement difficile à tracer, tellement sinueuse qu'il serait bon de pouvoir éviter de la construire. Mais cela veut dire l'organisation de deux sociétés, l'une palestinienne, l'autre israélienne, ayant chacune ses institutions. C'est une option qui va être sûrement explorée maintenant par les intellectuels palestiniens qui n'ont pas de responsabilités politiques. Il s'agit de voir si cette option est viable et de montrer aux Israéliens qu'il s'agit d'une autre voie que celle préconisée dans l'ancienne Charte de l'OLP.

Quant à la position américaine, on peut dire qu'elle a profondément changé. Pendant longtemps la conviction américaine était qu'il fallait des accords entre Israël et les Etats voisins, la question palestinienne pouvant se résorber d'elle-même à partir du moment où il y aurait une complémentarité et des intérêts communs entre Israël et les Etats arabes pour diluer la question palestinienne.

Les Etats-Unis se sont alors heurtés constamment à la difficulté de contourner la question palestinienne. L'Europe de ce point de vue a joué un rôle tout à fait fondamental pour réaffirmer la centralité de la question palestinienne. En 1987, l'Intifada a apporté la preuve de cette centralité.

La prise de conscience américaine est venue partiellement de Washington, mais aussi beaucoup de l'intérieur d'Israël. Les Israéliens eux-mêmes ont réalisé qu'il leur fallait trouver une formule de coexistence avec cette population palestinienne qui ne voulait pas être gouvernée par Israël. La subtilité du processus de paix lancé à Madrid était dans la confection d'un compromis entre les différentes visions du problème. Le règlement de la question palestinienne se trouvait mis au

même rang que les autres volets de négociation entre Israël et les Etats voisins (Egypte, Jordanie, Syrie et Liban). Les Arabes sont allés à Madrid malgré leurs réticences, parce que le sens général de cette réunion était la reconnaissance du fait qu'Israël devait payer un prix pour trouver une légitimité. Ce prix c'était la délimitation de ses frontières, dans un territoire plus petit que celui qu'il contrôlait alors. La contraction des frontières d'Israël devait être à la fois le moyen de régler le problème des Palestiniens en leur donnant symboliquement ce petit territoire résiduel de la Palestine qu'ils revendiquaient et en même temps d'assurer à la Syrie et au Liban des frontières stables avec le retrait du Golan et du Liban-sud. Le message était clair: des territoires contre la paix. Israël ne peut avoir de légitimité que dans des frontières qui dédommagent les Palestiniens et restituent aux Arabes des territoires, en échange d'une reconnaissance par les pays concernés.

On ne rappelle jamais assez combien la guerre de 1967 a eu un impact fondamental sur les Arabes. La question n'était plus: "Israël doit disparaître" mais "Israël existe; quelles sont ses frontières?" Les Arabes ont reconnu de facto Israël en acceptant la résolution 242.

C'est encore le message très puissant que les pays arabes envoient à Israël. L'existence de l'Etat d'Israël n'est plus en cause mais il doit exister dans des frontières acceptables pour les Etats arabes.

Comment ce consensus arabe et international est-il interprété en Israël? Je pense qu'il a été pleinement compris par le gouvernement Rabin, avec un temps de retard. Mais assez rapidement, ce gouvernement a réalisé que le prix "territoire" était fixe et non négociable. Ce qui était négociable, c'était la profondeur de la paix.

Aujourd'hui, la droite israélienne au pouvoir est revenue à une vision qui prend pour modèle ce qu'était Israël entre 1947 et 1949. Il y avait en 1947 un consensus pour la création d'un Etat juif, lors du plan de partage. L'extension par la force de ce territoire n'a pas empêché la reconnaissance internationale de l'Etat d'Israël. La droite israélienne a le sentiment qu'elle peut réitérer cet épisode. Elle ne veut pas comprendre qu'il y a usure du concept de légitimité de l'Etat d'Israël. Autant le consensus sur l'existence de l'Etat ne pose aucun problème, autant l'extension des frontières comporte le danger de remettre en question la légitimité même de l'Etat.

La gauche israélienne et une bonne moitié de l'opinion publique israélienne le comprennent. Peut-être ne mesurent-elles pas que c'est la question de la légitimité de l'Etat qui pourrait être remise en cause. Mais cette partie de la population comprend que si l'on veut être en paix avec ses voisins, il faut leur donner la place d'exister.

Israël n'ayant jamais fait l'objet de sanctions internationales, l'opinion israélienne ne mesure pas que le prix à payer pourrait être moralement très élevé. Après cinquante ans d'existence, il n'est pas possible d'ignorer un consensus international et de revendiquer une légitimité sans y mettre le prix. S'il peut ne pas y avoir de conséquences économiques immédiates, les conséquences à long terme risquent d'être plus graves.

Je crois qu'Israël le vit sans le comprendre complètement. La tension, les déchirements internes, sont dus aussi aux effets inconscients de cet état de fait.

En ce qui concerne le Liban et la Syrie, il y a un consensus en Israël sur le fait qu'il faut quitter le Liban sud. Mais ce consensus est bâti à partir de deux visions différentes: la droite voudrait utiliser une avancée sur le volet israélo-libanais comme un moyen d'éviter de progresser sur la question palestinienne sans se mettre à dos le monde entier. Se retirer du Liban, c'est aussi cesser de payer un prix très élevé en termes de victimes israéliennes. C'est enfin une tentative pour découpler les deux fronts syriens et libanais. La gauche conçoit les choses différemment: il faut partir du Liban parce que ça coûte cher sur le plan humain mais aussi parce que le retrait du Liban constituerait une avancée de la paix sur le volet syro-libanais. Les travaillistes avaient des intentions sérieuses au sujet du Golan. En 1995, ils ont envisagé un retrait du plateau. "La profondeur du retrait sera fonction de la profondeur de la paix", disait Itzhak Rabin.

Les partisans du retrait du Golan sont ceux qui sont convaincus que la paix avec les Palestiniens ouvre la voie à une paix avec la Syrie et que la paix avec la Syrie ouvre la voie à une normalisation avec l'ensemble du monde arabe. La Syrie devient une clé pour l'intégration d'Israël dans le monde arabe et les pays arabes adhèrent très largement à cette position. La Syrie a réussi à convaincre le monde arabe que la paix avec Israël passait par Damas.

Le blocage du processus de paix ne signifie pas seulement qu'on n'avance plus; il entraîne un grave recul. On peut se demander dans quelle mesure la haine et les frustrations accumulées depuis l'accession au pouvoir de Nétanyahou ne vont pas empêcher la conclusion d'accords de paix pour très longtemps, y compris si la gauche revient au pouvoir rapidement. Le seul moyen d'y parvenir sera de dire clairement que la Cisjordanie et Gaza sont des espaces palestiniens qui doivent être gérés par l'Autorité palestinienne. Quelques progrès ne sont pas suffisants pour changer l'état d'esprit des Palestiniens ou des Egyptiens. Pour les Palestiniens, le minimum est la Cisjordanie et Gaza. Toute réduction de cet espace délégitime le processus de paix et les Accords d'Oslo.

De façon un peu inconsciente, Israël est en train de redevenir dans l'esprit de beaucoup d'Arabes cette espèce d'entité abstraite, à nouveau démodée, à laquelle on ne comprend pas grand-chose. L'image d'un Israël qui n'est pas une réalité sociale avec sa diversité, ses courants d'opinion... est en train de revenir chez les Arabes. Le danger est là: comment réhumaniser Israël aux yeux des opinions publiques arabes? Comment éviter que cette opinion publique ne lise le présent en ré invoquant le passé, c'est à dire en ne tenant pas compte des évolutions qu'a connues Israël, en le voyant de nouveau agressif, expansionniste, peu désireux de conclure la paix alors même que les Arabes commençaient à l'accepter?

Le problème des gouvernements arabes avec Israël n'est pas seulement la question palestinienne. Même si le règlement de cette question est une condition indispensable, elle n'est pas suffisante. Elle constitue un indicateur qui montrerait une évolution positive d'Israël vis-à-vis de son environnement. Mais il en faut plus. Israël continue de représenter aux yeux des pays arabes une présence de nature très différente dans un ensemble géo-culturel arabe. Il faut trouver une raison à cette présence sachant qu'il n'y a pas pour les Arabes de légitimité d'origine d'Israël. Cette légitimité ne pourra qu'être acquise par la coopération pratique. On revit dans le monde arabe l'idée que ce corps étranger implanté en plein cœur d'un environnement arabe et qui refuse le changement était bien une insulte des puissances occidentales à l'égard des pays arabes. On a brisé le rêve de l'uniré arabe en 1916, on a découpé des frontières en 1920 et 1945, on a imposé un système régional et on a mis Israël au milieu.

Pour sortir les Arabes de ce schéma, il faut convaincre Israël de se comporter différemment vis-à-vis de son environnement arabe et de chercher l'intégration.

Sur le plan international, il faut souligner l'évolution dans un sens très positif pour la paix de l'opinion publique américaine et de la communauté juive aux Etats-Unis. De nombreux sondages l'ont montré. Plus de 60 % de l'opinion publique américaine sont en faveur d'un Etat palestinien, d'une paix fondée sur deux Etats. Mais, face à cette réalité, le système politique américain ne permet pas que ce changement se traduise en termes de politique internationale. Le Congrès reste sensible aux éléments les plus conservateurs de la communauté juive américaine. Ce lobby a un impact puissant au Congrès, même s'il ne traduit plus vraiment la réalité de la communauté juive américaine silencieuse. Sur le plan politique, une minorité active et bien organisée parvient à imposer ses vues à une majorité modérée mais qui se tait. Cette majorité devrait traduire ses pensées en actes politiques mais n'ose pas le faire, parce qu'elle ne se reconnaît pas le droit d'intervenir de l'extérieur dans la politique israélienne. Le système politique américain est tel qu'il autorise peu d'espoirs de le voir changer dans l'immédiat vis-à-vis d'Israël. Ainsi, la seule puissance en mesure d'exercer des pressions sur Israël n'est pas disposée à le faire.

Où faut-il travailler pour faire bouger les choses? Je pense que c'est la scène israélienne qui doit être travaillée. Il faut certes attendre un changement de majorité en Israël mais il ne faut pas l'attendre passivement, il faut l'attendre en insistant sur le fait qu'Israël se porterait beaucoup mieux si une équipe prête à payer le prix de la paix revenait au pouvoir.

J'ai le sentiment que l'opinion israélienne est un peu perdue et qu'elle a besoin d'être guidée par des dirigeants éclairés. Mais ceux-ci sont cruellement absents de la scène. Faut-il en chercher la raison dans la formation des élites israéliennes? Ceux qui ont vécu toutes les guerres disparaissent petit à petit. Leurs descendants ne semblent pas convaincus

qu'ils doivent agir dans le sens de la paix avec les concessions qu'elle nécessite et cela est très inquiétant.

J'ai l'espoir que l'opinion israélienne réagisse à cette logique de radicalisation.

Bassma Kodmani-Darwish est directeur de Recherches à l'IFRI et l'auteur notamment de *La diaspora palestinienne*, PUF, Paris 1997.