

# Palestine : le jeu des puissants

sous la direction de Dominique Vidal

Études Palestiniennes



Institut des  
Études Palestiniennes

Sindbad  
*ACTES SUD*



## AVANT-PROPOS

L'idée d'un livre collectif sur les grandes puissances face à la question de Palestine remonte à plusieurs années. Mais sa publication à l'automne 2014 tombe à point nommé. Car ce qui frappe le plus dans l'offensive israélienne de l'été contre la bande de Gaza – la quatrième en huit ans –, c'est la complicité, tacite ou explicite, de l'essentiel de la "communauté internationale" avec le gouvernement de Benyamin Netanyahou.

Il a fallu que le massacre prenne toute son ampleur – 2 131 morts, dont 1 471 civils, dont 501 enfants, selon le Bureau de la coordination des Affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) – pour que les gouvernants sortent de leur silence.

S'agissant des États-Unis, nul ne s'en étonna. Même les divergences apparues entre Washington et Tel-Aviv n'empêchèrent pas les dirigeants américains d'afficher un soutien quasiment inconditionnel à leur "allié stratégique". La même analyse vaut pour le Canada. On espéra en revanche que l'Union européenne, sur la lancée de ses "lignes directrices",

manifesterait son désaccord : il n'en a rien été, d'autant que, pour cause d'élection de ses dirigeants, la Commission se trouvait aux abonnés absents. Et que Paris, moteur traditionnel de sa politique proche-orientale, s'aligna dans un premier temps sur Israël comme jamais depuis 1967. Et pour cause : François Hollande, lors d'une soirée mémorable avec le Premier ministre israélien, en novembre 2013, ne promit-il pas de "trouver toujours un chant d'amour pour Israël et pour ses dirigeants"<sup>1</sup> ?

Et les pays émergents ? Si la Chine dénonça l'opération "Bordure protectrice", la Russie, elle, appuya le droit d'Israël à se défendre. Et l'Inde fit profil bas. Mais l'Afrique du Sud, la Turquie, l'Iran et le Brésil montèrent au créneau, Brasilia rappelant même son ambassadeur en Israël. La plupart des États d'Amérique latine en firent autant, et Santiago rompit même toute relation économique avec Tel-Aviv. Pour sa part, la Bolivie demanda l'inscription d'Israël sur la liste des "États terroristes"...

Quant au monde arabe, il afficha son mélange habituel de fortes déclarations et d'impuissance politique, à laquelle le "Printemps" n'a visiblement rien changé. Que le maréchal Abdel Fattah al-Sissi, toujours aux prises avec les Frères musulmans, ait proposé un cessez-le-feu inacceptable pour le Hamas ne surprit guère. Plus étonnant fut l'appui donné à sa proposition par la Ligue arabe unanime. Après quoi, Le Caire annonça avoir détruit des tunnels dans le Sud de la bande de Gaza, en même tant que l'armée israélienne en explosait au nord et à l'est. Symboliquement, Alger interdit une manifestation, pourtant tardive, de solidarité avec la Palestine : Bouteflika-Hollande, même combat ?

Cette complaisance n'a pas commencé le 8 juillet 2014 avec l'opération "Bordure protectrice". La diplomatie mondiale en fit également preuve tout au long des neuf mois de pseudo-négociations parrainées, depuis l'été 2013, par le secrétaire d'État américain John Kerry. Non seulement Israël les sabota, mais il le fit ouvertement, en particulier dans les semaines qui précédèrent la montée des tensions. Benjamin Netanyahu camoufla à peine son rôle dans l'échec de ces tractations : refus de libérer le dernier groupe de prisonniers d'Oslo ; annonce de nombreuses constructions dans les colonies de Cisjordanie et de Jérusalem-Est ; rupture unilatérale des discussions.

Peu d'observateurs ont d'ailleurs souligné le lien entre ces deux événements, diplomatique et militaire. Le premier explique toutefois le second. C'est l'impasse de l'ultime avatar d'Oslo qui a accéléré l'accord du Fatah et du Hamas sur la constitution d'un gouvernement d'union destiné à préparer des élections présidentielle et législatives en Palestine. Et le Premier ministre israélien, pour contrer cette réconciliation qu'il a toujours redoutée, a su exploiter l'enlèvement et l'assassinat des trois jeunes colons afin de lancer de terribles vagues de bombardements, puis une invasion terrestre partielle, contre la bande de Gaza.

Cette nouvelle tragédie confirme la principale leçon des vingt ans d'Oslo : il n'y aura pas d'issue au conflit israélo-palestinien tant que le monde laissera les deux parties face à face, tels le pot de fer et le pot de terre. Et, ce qui revient au même, tant que les États-Unis monopoliseront la fonction de médiateur, qu'ils ne peuvent en tout

état de cause pas assumer, étant juge et partie depuis 1967. Bref, seule la communauté internationale – sans guillemets – peut imposer tant le cadre que les principes d'un règlement durable, équilibrant par son intervention le rapport de force déséquilibré entre Israël et la Palestine. Quitte à recourir, pour se faire entendre, aux sanctions nécessaires.

Outre toutes les raisons politiques qu'elle a de jouer ce rôle salvateur, la communauté internationale en a une autre, morale celle-là. Car c'est elle qui a entraîné la région dans ce piège inextricable : en adoptant, le 29 novembre 1947, le plan de partage de la Palestine. Elle a commis, ce faisant, une double faute. En amont, en ne consultant pas la population autochtone – arabe et juive : où est passé, ce jour-là, le droit à l'autodétermination des peuples? En aval, en ne se donnant pas les moyens de mettre en œuvre sa décision : qu'est devenu, dans les combats de 1948, le second État, arabe, prévu par l'Organisation des Nations unies?

Verra-t-on le jour où, enfin, les grandes puissances, internationales et régionales, s'acquitteront de ce devoir? Afin de répondre à cette question capitale pour l'avenir du Proche-Orient, encore faut-il comprendre les ressorts qui les font agir. Tel est l'objet de ce livre, pour lequel nous avons rassemblé les spécialistes parmi les plus compétents.

Détenteur de la chaire Edward Saïd d'études arabes à l'université Columbia, Rashid Khalidi analyse ici la politique des États-Unis de Woodrow Wilson à Barack Obama. Rosemary Hollis, professeur d'études politiques du Moyen-Orient à la City University de Londres, étudie l'action du Royaume-Uni, de la déclaration Balfour à nos jours. Michel

Réal, spécialiste de l'URSS et de la Russie, en examine successivement les rôles. Professeur au Collège de France, Henry Laurens se penche sur l'évolution, également sur la longue durée, de Paris face au conflit. Bertrand Badie, professeur des universités à Sciences Po Paris, s'attache à la place respective de l'Iran et de la Turquie. Éditeur et directeur du département Sindbad chez Actes Sud, Farouk Mardam-Bey retrace les différentes étapes de la position des pays arabes. Enfin, Dominique Vidal, journaliste et historien, revient sur l'approche de l'ONU.

Que le lecteur, avant d'entrer dans le vif du sujet, me permette une dernière réflexion. Depuis une dizaine d'années, une des données de cette longue guerre a changé : les sociétés civiles y interviennent. Certes, il y a longtemps que des manifestations permettent aux sympathisants de la cause palestinienne de faire entendre leur voix. Au fil des décennies, elles ont grossi en nombre et changé en qualité : la majorité des opinions, y compris dans la plupart des pays occidentaux, appellent de leurs vœux la satisfaction des droits palestiniens, à commencer par le droit à un État. Mais, désormais, elles ont compris qu'il fallait faire plus que s'exprimer : peser directement.

Lancée en 2005 par quelque 170 ONG palestiniennes, la campagne Boycott/Désinvestissement/Sanctions (BDS) a lentement cheminé dans les consciences. Aujourd'hui, non seulement des dizaines de milliers d'hommes et de femmes à travers le monde refusent d'acheter les productions des colonies israéliennes de Cisjordanie, mais de puissantes institutions économiques – fonds de pension, banques, entreprises... – rompent avec les entreprises israéliennes

qui y interviennent. Et les “lignes directrices” de l’Union européenne représentent un grand pas en avant : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, elles excluent en effet du bénéfice de son accord d’association avec Israël toute entité ayant des activités dans les territoires occupés et exigent un étiquetage spécifique pour leurs produits. Selon une étude du ministère israélien des Finances, ces mesures pourraient coûter 5 milliards d’euros et plus de 100 000 emplois.

“Une menace stratégique”, a estimé Benyamin Netanyahou<sup>2</sup>. Pour sa part, Tzipi Livni, la ministre de la Justice en charge des négociations avec les Palestiniens, a déclaré : “Le boycott progresse de façon exponentielle. Ceux qui refusent de le voir vont finir par le ressentir<sup>3</sup>.” Quant au ministre des Finances Yaïr Lapid, il précisait : “Si les négociations avec les Palestiniens échouent et que le boycott européen intervient, même partiellement, l’économie israélienne en pâtira et tout Israélien sera directement affecté, d’un point de vue économique. S’il n’y a pas de règlement politique entre l’Autorité palestinienne et Israël, alors l’économie israélienne connaîtra une phase de récession importante, préjudiciable à tout Israélien<sup>4</sup>.” L’horreur de la guerre contre Gaza aura sans nul doute accéléré le phénomène...

Si l’intervention des grandes puissances régionales et internationales représente donc une condition *sine qua non* du règlement du conflit israélo-palestinien, celle des opinions, notamment via la campagne BDS, peut y contribuer. Autrement dit, chacun de nous...

DOMINIQUE VIDAL



## NOTES

1. [www.youtube.com/watch?v=y3DRjD8qoKA](http://www.youtube.com/watch?v=y3DRjD8qoKA)
2. *Le Monde*, 24 décembre 2013.
3. Mediapart, 24 janvier 2014.
4. [www.israelvalley.com](http://www.israelvalley.com), 31 janvier 2014.



## LES ÉTATS-UNIS, UN TROPISME PRO-ISRAËLIEN

C'est le Royaume-Uni, et non les États-Unis, qui a créé la "question palestinienne", ainsi d'ailleurs que maints problèmes toujours non résolus dans le Moyen-Orient moderne. Mais en Palestine, comme ailleurs, c'est Washington, puissance hégémonique incontestée dans la région, qui a fait face aux complications engendrées par la politique britannique. Pour autant, comme on peut l'observer dans d'autres pays du Moyen-Orient, l'Amérique a fini par exacerber considérablement ce conflit hérité de son prédécesseur. Les grandes lignes du problème peuvent s'énoncer clairement : avec la déclaration Balfour du 2 novembre 1917, la première puissance coloniale de l'époque – alors en voie de conquérir la Palestine – pesa de tout son poids en faveur de la création d'un État juif dans ce qui était alors un pays essentiellement arabe, et ce, contre la volonté de ses habitants<sup>1</sup>. Depuis, tous les événements qui se sont succédé sur ce territoire conflictuel ont découlé inévitablement de cette décision fondamentale.

Woodrow Wilson fut le premier président américain à cautionner ouvertement le sionisme ; son soutien fut déterminant dans l'attribution du mandat sur la Palestine au Royaume-Uni. Le texte de la déclaration Balfour fut ensuite intégré aux dispositions du Mandat, engageant la communauté internationale tout entière à œuvrer en faveur de l'établissement d'un "foyer national juif". Le président Wilson continua d'apporter le soutien des États-Unis au sionisme, malgré les conclusions de la commission King-Crane qui soulignaient l'opposition écrasante de la population arabe palestinienne, majoritaire sur le territoire, à la création de ce foyer. Ce rapport signalait également, et à juste titre, les craintes de la population qui redoutait une évolution inexorable vers un État exclusivement juif dans sa patrie, et à ses dépens.

Peu de temps après, les États-Unis mirent fin à toute implication active dans la Société des Nations et d'autres aspects de la politique internationale, mais les décisions cruciales prises par celle-ci au lendemain de la Première Guerre mondiale, et dont les États-Unis furent les principaux artisans, eurent un effet durable sur la région. Avec la protection et le soutien précieux du mandat britannique, ainsi que grâce aux financements provenant en grande partie de fonds levés auprès de donateurs américains<sup>2</sup>, le mouvement sioniste avait créé dès 1939 l'embryon d'un État juif indépendant et viable. Dès le début et jusqu'à ce jour, ces sommes – d'origine privée, puis gouvernementale sous la forme d'une aide économique et militaire – garantirent la réussite du projet sioniste et de la construction de l'État d'Israël.

Plusieurs décennies après cette première intervention de Wilson et à un autre moment déterminant pour l'avenir des Palestiniens comme de la cause sioniste, le président Harry Truman contredit les avis de la plupart de ses conseillers sur la question palestinienne, conformément à ce qui allait devenir une tradition américaine. En 1946, il prit une initiative radicale en soutenant le mouvement sioniste contre les Britanniques pour ouvrir les vannes de l'immigration aux populations juives déplacées en Europe. En 1947, il soutint aussi un plan de partage de la Palestine extrêmement favorable aux sionistes<sup>3</sup> et confirma la reconnaissance américaine du nouvel État juif après la déclaration d'indépendance d'Israël du 14 mai 1948. Pour justifier sa décision, Truman prononça cette phrase célèbre : "Je suis désolé, messieurs, mais je dois répondre aux centaines de milliers [de gens] qui espèrent le succès du sionisme. Je n'ai pas des centaines de milliers d'Arabes parmi mes électeurs<sup>4</sup>."

Voilà qui résume l'un des aspects du problème épineux de la puissance américaine et de ses conséquences pour les Palestiniens. Incapables, contrairement aux sionistes, d'invoquer une légitimité dans la Bible (même si nombre d'entre eux sont chrétiens), d'affirmer leur rôle d'atout stratégique pour les États-Unis (ce que fit Israël pendant la guerre froide en particulier) et de mobiliser un lobby puissant pour les soutenir (une manœuvre dans laquelle Israël excelle), les Palestiniens ne bénéficièrent jamais d'une écoute équitable aux États-Unis. Cet échec s'explique notamment par l'incapacité persistante des dirigeants palestiniens, depuis les années 1940 et jusqu'à ce jour, à comprendre le fonctionnement de la vie politique américaine

et à remporter l'adhésion de l'opinion publique ou des dirigeants politiques américains. Il renvoie également à l'inefficacité politique d'une communauté arabo-américaine relativement restreinte, constituée majoritairement d'immigrés de la première génération, qui ne réussit que depuis peu à peser sur la vie politique états-unienne. Par ailleurs, la tâche des Palestiniens et des Arabo-Américains a été rendue plus difficile par le récit marquant des Israéliens, enraciné dans une histoire biblique familière à la majorité des Américains, et devenu encore plus poignant depuis les années 1940 avec la récente et terrible mémoire de l'Holocauste.

Pendant plusieurs décennies, la manière dont les États-Unis traitèrent la question palestinienne influa puissamment et durablement sur la perception de l'Amérique par l'opinion publique moyen-orientale. La plupart des Arabes, des Moyen-Orientaux, des musulmans, et des populations de plus en plus nombreuses dans le reste du monde finirent par considérer que l'attitude constamment négative de Washington à l'égard des Palestiniens constituait un critère de jugement important de la grande puissance américaine. Pour la même raison, il convient d'admettre que, durant ces nombreuses décennies de soutien indéfectible et généreux à l'État d'Israël, les États-Unis réussirent remarquablement bien à convaincre la plupart des gouvernements arabes que, malgré les apparences, ils n'étaient pas totalement en faveur d'Israël. Et que, s'ils l'étaient, mieux valait l'ignorer...

Mais, ces dernières années, les dirigeants américains ont perdu une partie de cette capacité de conviction, au fur et

à mesure que leurs positions se rapprochaient de celles d'Israël. Du coup, les gouvernements arabes ont fait face à des difficultés internes croissantes, accusés par leurs opinions publiques de se prosterner devant une puissance américaine pro-israélienne. Après les attaques-suicides meurtrières du 11 septembre 2001 à New York et à Washington, la convergence de la politique de George W. Bush avec celle du gouvernement d'Ariel Sharon atteignit un stade tel qu'il devint impossible de les différencier sur un certain nombre de points, en particulier leur rhétorique commune concernant le "terrorisme". Les déclarations des gouvernements américain et israélien mirent des groupes de combattants palestiniens comme le Hamas ou le Jihad islamique dans le même sac qu'Al-Qaïda, une approche entérinée depuis dans les législations américaines contre le terrorisme.

Reste à mesurer l'impact de cette convergence israélo-américaine sur la manière dont l'opinion publique moyen-orientale et les gouvernements arabes de la région perçoivent l'Amérique, ou encore sur la manière dont ces gouvernements arabes sont perçus par leur propre opinion publique. En effet, la majorité de la population de la région tient à distinguer Al-Qaïda des groupes considérés comme une résistance palestinienne légitime à l'occupation. Même si elle désapprouve moralement l'attaque de civils israéliens, comme c'est souvent le cas (mais certainement pas toujours), elle pense que les violences palestiniennes contre les Israéliens ne peuvent être comprises que dans leur contexte : l'expulsion en 1948 de la majorité de la population palestinienne et la répression brutale et systématique des civils palestiniens sous le régime d'occupation

israélien en place depuis 1967. Ainsi, à l'inverse de la plupart des Américains, les Moyen-Orientaux comprennent par exemple que, si la majorité des 1 000 Israéliens tués durant la seconde Intifada étaient principalement des civils, c'est aussi le cas pour les 4500 Palestiniens assassinés. Face à une administration américaine qui ne voit que les violences palestiniennes contre les civils israéliens, il est difficile d'effacer le sentiment largement partagé que les États-Unis se préoccupent uniquement du sort des innocents américains ou israéliens, et jamais des innocents palestiniens ou arabes. Pour la majorité de la population moyen-orientale, l'administration américaine juge plus précieuse la vie de certains civils que celle d'autres.

Cela n'a pas toujours été le cas. Pendant la plus grande partie des années 1950 et 1960, sous la présidence de Dwight Eisenhower et de John Kennedy, la position américaine sur les questions israélo-arabes fut relativement équilibrée, malgré une profonde sympathie populaire pour Israël. Outre le fait qu'ils forcèrent Israël à évacuer le Sinaï, pendant les années 1950, les États-Unis condamnèrent plusieurs fois Israël au Conseil de sécurité de l'ONU pour ses sauvages représailles, dont le raid d'octobre 1953 contre Qibya en Cisjordanie destiné à venger l'assassinat de trois civils israéliens. Lors de cette opération, des soldats de la fameuse unité 101, commandée par Ariel Sharon, dynamitèrent des dizaines de maisons et tuèrent 54 civils palestiniens qui s'y trouvaient. Ainsi, jusqu'au milieu des années 1960, malgré une alliance indéfectible avec Tel-Aviv, Washington fut plus équitable que jamais dans ce conflit.