

Lente agonie des accords d'Oslo

Par ALAIN GRESH

Trois ans après la spectaculaire poignée de main entre Itzhak Rabin et M. Yasser Arafat, les négociations israélo-palestiniennes sont dans l'impasse. Les principes mêmes des accords d'Oslo se sont révélés trop flous pour résoudre un conflit vieux d'un demi-siècle.

LES accords d'Oslo sont à l'agonie. Le cadre de négociation entre l'OLP et le gouvernement israélien, fixé par la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie (*self-government*) signée le 13 septembre 1993 à Washington par Itzhak Rabin et M. Yasser Arafat, est désormais caduc. Comme on le sait, il s'agissait, durant une période intérimaire de cinq ans (mai 1994-mai 1999), de mettre en place un « autogouvernement » palestinien. La négociation sur le statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza s'ouvrirait en mai 1996 et devrait s'achever dans les trois ans. Les questions les plus épineuses – le statut de Jérusalem, la définition des frontières, l'avenir des colonies, le sort des réfugiés, la création d'un Etat palestinien – seraient laissées en suspens en attendant l'accord final.

Cet échafaudage avait été dressé dans des conditions très défavorables aux Palestiniens. Si l'OLP reconnaissait l'Etat d'Israël, ce dernier en revanche ne reconnaissait pas le droit des Palestiniens à un Etat. Plus grave, toutes les résolutions de l'ONU sur la Palestine, qu'elles se réfèrent au pays, à la terre ou au peuple, furent abandonnées. Même la résolution 181 de l'Assemblée générale (votée le 29 novembre 1947 et qui prône le partage de la Palestine en deux Etats, l'un juif, l'autre arabe) fut jetée aux orties. Et les Etats-Unis abandonnèrent les engagements pris durant la crise et la guerre du Golfe, notamment celui d'appliquer « un même standard » pour les affaires internationales, et d'abandonner le principe de « deux poids, deux mesures (1) ».

Pour permettre la construction d'une entente durable, il aurait fallu que s'édifie, étage après étage, une relation de confiance entre les deux partenaires, fondée sur une « dynamique de la paix ». Il aurait fallu aussi que la partie la plus puissante, Israël, accepte, en échange de son intégration au Proche-Orient, de

reconnaître la légitimité de la revendication nationale palestinienne. Il aurait fallu enfin que les Etats-Unis, « seule superpuissance », acceptent de jouer un rôle d'intermédiaire équitable.

Trois ans et demi plus tard, force est de constater que les fondations mêmes de la paix restent à creuser. Si le gouvernement de droite de M. Benyamin Nétanyahou a accru les tensions et les malentendus, ses prédécesseurs travaillistes avaient déjà interprété à leur guise les accords et multiplié les faits accomplis qui rendaient la paix chaque jour plus difficile.

Poursuite de la colonisation

DEUX grandes étapes ont jalonné l'évolution depuis le 13 septembre 1993 : l'accord du Caire, du 4 mai 1994, sur les modalités d'application de la Déclaration de principes israélo-palestinienne, qui marquait le début de la période d'autonomie et l'instauration d'une autorité palestinienne à Gaza et à Jéricho ; la signature, le 28 septembre 1995 des accords d'extension de l'autonomie, dits accords d'Oslo II, qui devaient notamment permettre l'évacuation par les troupes d'occupation des grandes villes palestiniennes, la question d'Hébron restant en suspens (voir la carte, page 13).

Comme le déclarait M. Moshe Shahal, le ministre de la police travailliste, au lendemain de la signature de ce dernier accord : « Arafat a été contraint de signer à la Maison Blanche un accord qui inclut la reconnaissance de facto et de jure, de l'ensemble du réseau des colonies juives dans les territoires (...). Si Oslo I a donné aux Palestiniens dans la période intérimaire tout sauf les colonies, Oslo II a renversé ce qui avait été accepté et laissé tout, à l'exception des villes palestiniennes, aux mains d'Israël (2) ».

Après l'évacuation des principales agglomérations palestiniennes puis celle, partielle, d'Hébron, en janvier 1997, l'Autorité palestinienne ne contrôle toujours que 4 % du territoire et 20 % de la population de la Cisjordanie. Dans 450 villages – 27 % du territoire et 70 % de la population –, elle ne dispose que de pouvoirs municipaux, l'armée israélienne, chargée de la sécurité, pouvant y pénétrer à tout moment au nom de la lutte contre le terrorisme. Tandis qu'Israël garde, en plus de Jérusalem, la haute main sur 70 % de la Cisjordanie, ses colonies et son armée enserrent ces îlots palestiniens.

La chute du niveau de vie des Palestiniens, le bouclage systématique des territoires « autonomes » après chaque attentat, parfois pour une durée de plusieurs mois, la poursuite de la colonisation ont exacerbé les tensions. La vie quotidienne est devenue, au sens propre, insupportable. Ni les hommes ni les marchandises ne peuvent plus circuler ; les produits agricoles pourrissent aux points de passage avec Israël ; des enfants meurent faute de pouvoir être transportés dans les hôpitaux ; souvent, les étudiants ne peuvent rejoindre leurs universités. Un rapport du Fonds monétaire international, publié en mars 1997, indique que le taux de chômage en Cisjordanie et à Gaza est passé depuis 1993 de 18 % à plus de 34 % : le rêve d'une paix fondée sur le développement s'est transformé en cauchemar.

Enfin et surtout, la colonisation s'est poursuivie, aussi bien sous les gouvernements travaillistes que sous celui de la droite, rendant presque chimérique toute continuité territoriale palestinienne : entre septembre 1993 et l'arrivée de la droite israélienne au pouvoir, en mai 1996, le nombre de colons en Cisjordanie (en dehors de Jérusalem) est passé de 100 000 à 145 000. Depuis, selon le mouvement La Paix maintenant, le nombre d'habitants dans 36 colonies de la Cisjordanie et de Gaza a augmenté de 13 000 ; le gouvernement a donné son feu vert à la construction de milliers d'appartements alors même que 12,1 % d'entre eux restent inoccupés. L'édification de 6 500 logements, décidée en mars 1997, à Djebel Abou Ghuneim – Har Homa pour les Israéliens –, une colline située presque aux portes de Bethléem, achève l'encerclement de Jérusalem-Est par des colonies juives.

Présenté, à tort, comme un « tournant historique » dans la stratégie de la droite israélienne, l'accord pour l'évacuation d'Hébron signé le 15 janvier 1997 par le gouvernement de M. Nétanyahou reflète

en réalité les rapports de forces qui se sont créés sur le terrain. « *Nous ne quittons pas Hébron*, déclarait alors le premier ministre israélien, *nous nous redéployons dans une partie de la ville. Nous restons dans tous les lieux où a existé, existe ou continuera à exister une présence juive. Les forces armées israéliennes, et elles seules, conserveront le contrôle et la responsabilité [de ces zones] et continueront d'y opérer partout sans aucune restriction (...)* (3). » M. Benyamin Nétanyahou ne cache pas sa détermination à maintenir, quoi qu'il en coûte, la présence des colons dans la ville, désormais coupée en deux, vingt-cinq mille Palestiniens continuant à ployer sous occupation directe. « *Sachez que nous ne vous considérons pas comme un appendice insignifiant de 400 juifs, vous êtes nos frères*, lançait-il aux fanatiques qui occupent le centre de la cité. *Nous nous préoccupons pour chacun d'entre vous. Vous êtes nos représentants dans la ville des Patriarches.* » Hébron vient ainsi s'ajouter à la longue liste des villes divisées de cette seconde moitié du siècle, de Nicosie à Sarajevo, de Belfast à Berlin.

Le prétexte du terrorisme

S I l'évacuation partielle de « la ville des Patriarches » a provoqué un baroud d'honneur d'une fraction de la droite nationaliste, elle a été largement approuvée par l'opinion et par le Parlement israéliens. Avant même les élections générales de mai 1996, M. Nétanyahou avait annoncé qu'il respecterait la lettre des accords d'Oslo, signés par les travaillistes. C'est parce qu'il avait fait cette promesse – « *la paix dans la sécurité* » – qu'il avait, d'extrême justesse, remporté le scrutin. Le premier ministre pouvait d'autant plus entériner le compromis du 15 janvier 1997 qu'il est loin de remettre en cause ses objectifs d'expansion.

L'armée israélienne devrait, en principe, selon les textes approuvés, procéder à trois retraits successifs, d'ici août 1998, mais rien n'est dit de l'ampleur de ces redéploiements. Dans une « lettre de garantie », Washington a reconnu à Israël le droit de décider seul de ce dernier point, en fonction de ses besoins de sécurité. Si ses troupes se bornent à évacuer quelques villages ou quelques kilomètres carrés, M. Nétanyahou aura tenu ses engagements.

Libération des prisonniers politiques,

passage sûr entre Gaza et la Cisjordanie, port et aéroport à Gaza, une fois encore, comme ses prédécesseurs travaillistes, M. Benyamin Nétanyahou s'est engagé à négocier sur ces revendications palestiniennes. Mais, au nom du principe de « réciprocité », inscrit dans l'accord du 15 janvier, il utilise, comme ses prédécesseurs travaillistes, n'importe quel prétexte – comme la faiblesse supposée de l'Autorité palestinienne dans sa lutte contre le terrorisme – pour refuser de tenir ses engagements. Enfin, et M. Nétanyahou l'a souligné avec insistance, le report des échéances inscrites dans les accords d'Oslo – les redéploiements devraient s'achever avec un an de retard sur le calendrier – lui donne une « *plus grande marge de manœuvre* » : chaque jour des logements supplémentaires sont construits en Cisjordanie, chaque jour des colons s'y installent, qu'il faut, bien évidemment, « *défendre contre les terroristes* ».

Pourtant, en acceptant le redéploiement de l'armée israélienne à Hébron, M. Nétanyahou a dissipé les légères brumes qui auraient pu obscurcir le ciel des relations avec les Etats-Unis. « *Il [faut] faire crédit au premier ministre pour le courage qu'il a montré en faisant cet accord, en le faisant accepter par le gouvernement et en le mettant en œuvre rapidement* », déclarait M. Martin Indyk, ambassadeur américain en Israël (4). « *Vous pouvez être assurés*, lui écrivait le secrétaire d'Etat américain Warren Christopher, *que l'engagement des Etats-Unis pour la sécurité d'Israël est catégorique et représente la pierre angulaire de notre relation spéciale.* » Pour prouver cet « engagement », le département d'Etat américain a confirmé par lettre qu'il dégageait le gouvernement israélien des promesses faites par Itzhak Rabin d'évacuer l'ensemble du Golan (5).

Le but du gouvernement de Tel-Aviv reste bien l'annexion de Jérusalem et de parties importantes de la Cisjordanie et, dans cette perspective, les colons sont pour lui un atout, non un handicap. Intervenant devant le Parlement israélien



(1) Burhan Djani, « An Alternative to Oslo ? », *Journal of Palestine Studies*, Washington, n° 100, été 1996.

(2) *Davar*, 29 septembre 1995, cité par *News from Within*, Jérusalem, octobre 1995.

(3) Conférence de presse de Benyamin Nétanyahou, le 16 janvier 1997, reproduite par *Summary of World Broadcasts*, BBC, Londres, 18 janvier 1996.

(4) Déclaration devant l'Association de la presse étrangère, citée par *Mideast Mirror*, Londres, 22 janvier 1997.

(5) C'est Zeev Schiff, le chroniqueur militaire du quotidien israélien *Haaretz*, qui a révélé cette information. Cité par *Mideast Mirror*, Londres, 22 janvier 1997.

●●● Lente agonie des accords d'Oslo

pour défendre l'accord qu'il venait de signer le 28 septembre 1995 (accords d'Oslo II), Itzhak Rabin précisait les revendications à long terme de son pays : annexion de Jérusalem, à laquelle seraient rattachées les colonies de Maale Adoumim et de Givat Ze'ev, soit environ 15 % du territoire de la Cisjordanie ; installation de la frontière de sécurité d'Israël sur le Jourdain ; annexion des colonies de Gush Etzion et de bien d'autres.

« Nous pensons, disait le premier ministre d'alors, que le peuple juif a droit » au Grand Israël, même s'il y renonce parce qu'il ne veut pas d'un Etat binational où vivraient près de 3 millions de Palestiniens (en incluant les Arabes israéliens), qui pourraient réclamer des droits égaux à ceux des juifs. Selon ce plan, 70 % des colons de Cisjordanie (Jérusalem exclue) resteraient sous souveraineté israélienne. Pour le gouvernement de M. Nétanyahou, cet objectif est même insuffisant : il ne cache pas sa volonté d'annexer entre 50 % et 70 % du territoire de la Cisjordanie. Quoi qu'il en soit, le refus de démanteler les colonies rend impossible toute construction étatique palestinienne, les zones autonomes, véritables bantoustans, étant coupées les unes des autres.

Cette réalité n'a pas empêché M. Arafat, depuis son installation à Gaza, le 1^{er} juillet 1994, d'édifier une structure de pouvoir solide et autoritaire. Ses ministres appartiennent pour moitié à la bureaucratie de l'OLP venue de Tunis, pour moitié aux élites traditionnelles et aux grandes familles de Gaza et de Cisjordanie. Socialement, il s'appuie sur les propriétaires fonciers, qui ont toujours joué un rôle central dans l'histoire palestinienne et qui, désormais, le financent (6).

Quant aux militants de l'Intifada, la « révolte des pierres », ils ont été intégrés en grand nombre dans l'appareil d'Etat, notamment dans les multiples services de renseignement et la police – 33 000 hommes au total, appointés, comme les 39 000 autres fonctionnaires, grâce à l'aide internationale, et qui constituent une clientèle totalement dépendante.

Son succès, M. Yasser Arafat le doit d'abord à la faillite de l'opposition. Ins-

tallées à Damas, les organisations nationalistes ou de la gauche palestinienne – notamment le Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP) et le Front démocratique pour la libération de la Palestine (FDLP) – ont perdu tout contact avec la réalité et toute influence en Cisjordanie et à Gaza. En se bornant à dénoncer « le traître Arafat », volontiers comparé au maréchal Pétain, elles ont sous-estimé tous les facteurs qui font de la nouvelle donne, inaugurée le 13 septembre 1993, une réalité politique inscrite sur le terrain. Porté par les Etats-Unis, soutenu par la communauté internationale et par une majorité des pays arabes, l'accord a été accepté, faute de mieux, par « les Palestiniens de l'intérieur », épuisés par des années d'Intifada et qui ne souhaitent évidemment pas un retour de l'armée israélienne dans les quelques villes qu'elle a évacuées.

Quant à Hamas, fortement implanté dans les territoires occupés, sa stratégie terroriste s'est révélée impuissante à faire dérailler les négociations. Soumise aux blocus israéliens après chaque attentat, la population palestinienne s'est détournée des islamistes et a approuvé la répression menée contre eux par l'Autorité palestinienne. La communauté internationale a d'ailleurs fermé les yeux, et continue de les fermer, sur les multiples atteintes à la démocratie à Gaza – arrestations arbitraires, tortures, pressions physiques, lois et tribunaux d'exception –, au nom de la lutte contre l'islamisme.

Acquitter le prix de la paix

PLUS rapidement que l'opposition nationaliste, Hamas a pris conscience que l'accord d'Oslo a créé une réalité qu'il ne sert à rien d'ignorer. Sous l'impulsion de son aile modérée (7), l'organisation a entamé des négociations avec l'Autorité palestinienne et semble avoir atteint un *modus vivendi* qui a permis pendant un an, entre février 1996 et février 1997, l'arrêt de tous les attentats. Mais Hamas reste profondément divisé, au point qu'il est difficile de dire s'il est encore une organisation unifiée. De plus, sa marge de manœuvre dépend de l'état d'esprit qui prédomine dans la population palestinienne. Comme l'expliquait le journaliste israélien Dany Rubinstein, à propos de l'attentat de Tel-Aviv qui a provoqué la mort de quatre personnes en mars 1997, le « feu vert » donné à Hamas pour mener une telle opération ne fut pas

donné par M. Arafat mais par « la rue palestinienne », exaspérée par les faits accomplis israéliens (8).

Depuis 1993, les gouvernements successifs d'Israël – ainsi que son opinion publique – ont déduit des interminables tractations avec les Palestiniens qu'il était possible d'aboutir à la paix sans en acquitter le prix. Autrement dit, la violence s'arrêterait et les relations avec les pays arabes se normaliseraient sans qu'il faille rendre l'ensemble des territoires occupés, renoncer aux colonies, trouver une patrie aux centaines de milliers de réfugiés palestiniens. Alimentée par le soutien américain indéfectible à Israël, confirmé par le double veto opposé à une résolution très modérée du Conseil de sécurité de l'ONU condamnant les constructions israéliennes dans la région de Jérusalem, cette certitude est pourtant illusoire, comme l'attentat de Tel-Aviv, le 21 mars 1997, l'a encore une fois tragiquement établi.

Reste alors à s'engager sur une autre voie que celle fixée à Oslo, la négociation « par étapes » ayant échoué. Plusieurs commentateurs palestiniens ont soutenu l'idée d'une négociation rapide sur le statut final de la Cisjordanie et de Gaza. Les rumeurs sur la tenue de discussions secrètes sur ce thème se font insistantes. M. Benyamin Nétanyahou lui-même s'est prononcé en ce sens, le 20 mars 1997, à la veille de l'attentat de Tel-Aviv. Mais, avec cette offre, le premier ministre, qui affirme par ailleurs vouloir annexer 70 % de la Cisjordanie, ne cherche-t-il pas simplement à repousser tout redéploiement supplémentaire de l'armée dans les territoires occupés ?

Une approche nouvelle du conflit israélo-arabe n'est envisageable que si l'on sort des principes flous définis par les accords d'Oslo pour retourner à ceux fixés, depuis longtemps déjà, par les Nations unies : le retrait des troupes israéliennes de la Cisjordanie, de Gaza et de Jérusalem-Est (ainsi que du Golan) ; le droit à l'autodétermination des Palestiniens ; le droit d'Israël à vivre en paix et en sécurité dans des frontières reconnues. Sur cette base, la communauté internationale, et notamment l'Union européenne, prenant acte de la partialité des Etats-Unis, pourrait jouer enfin un rôle actif.

(6) Lire Graham Usher, *Palestine in crisis. The Struggle for Peace and Political Independence*, Pluto Press, Londres, 1995, p. 73 et, du même, « Arafat on the top », *Middle East International*, Londres, 31 mars 1995.

(7) Lire Wendy Kristianasen Levitt, « Hamas au bord de l'implosion », *Manière de voir*, n° 33, février 1997.

(8) Cité par *Courrier international*, Paris, 27 mars 1997.