

L'initiative française au Proche-Orient s'achève en naufrage

PAR RENÉ BACKMANN

ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 16 JANVIER 2017



Le discours de François Hollande, dimanche 15 janvier. © REUTERS

La conférence internationale organisée ce 15 janvier à Paris s'est tenue sans les principaux intéressés, Netanyahu qui s'y est refusé avec constance malgré les concessions de François Hollande, et Abbas décommandé par l'Élysée à la dernière minute. Elle n'a abouti à rien.

« Cette conférence est une imposture, une arnaque palestinienne sous les auspices de la France, dans le but d'adopter de nouvelles positions anti-israéliennes » : c'est en ces termes, assez peu diplomatiques, que le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu a dénoncé jeudi 12 janvier la Conférence pour la paix au Proche-Orient, organisée ce dimanche 15 à Paris. Tout aussi diplomate et mesuré dans son expression, son ministre de la défense, Avigdor Lieberman, ancien videur de boîte de nuit, considère, pour sa part, cette réunion comme un « nouveau procès Dreyfus » et invite les juifs de France à quitter ce pays qui « n'est pas leur terre ».

A elles seules, ces deux déclarations indiquent que l'objectif originel de l'initiative diplomatique française, lancée il y a un an par Laurent Fabius, puis endossée par Jean-Marc Ayrault – relancer le processus de paix israélo-palestinien – n'a pas été atteint. Il s'en faut même de beaucoup. Fondé sur le constat d'échec du dispositif de négociation à l'œuvre depuis les accords d'Oslo, un face-à-face israélo-palestinien sous patronage des États-

Unis, le projet français, *a priori* judicieux, proposait de substituer un dialogue israélo-palestinien, sous supervision internationale.

Organisé selon un calendrier rigoureux, ce mécanisme de négociation inédit devait permettre d'en finir avec la stratégie de procrastination utilisée depuis plus de 20 ans par Israël. Washington et Moscou n'avaient pas fait obstacle à ce projet, assorti d'incitations diverses pour les deux parties et soutenu par les Nations unies, l'Union européenne et la Ligue arabe.

Sur mediapart.fr, un objet graphique est disponible à cet endroit.

Le schéma de négociation français avait recueilli l'approbation des dirigeants Palestiniens pour de multiples raisons : il reposait sur les termes de références formulés depuis longtemps par Ramallah ; il convergeait avec la stratégie palestinienne d'internationalisation de la négociation et de recours aux Nations unies. Et surtout, il permettait de mettre un terme au rôle dominant, dans la négociation, de Washington, de moins en moins tenu par les Palestiniens pour un intermédiaire impartial, malgré les dix mois d'efforts méritoires mais vains de John Kerry en 2013 et 2014.

Pour des raisons diamétralement opposées, le projet français avait été dès le départ, rejeté par Israël. Fort de son usage impuni, deux décennies durant, de sa stratégie du statu quo, l'État juif poursuivait et développait sans obstacles la colonisation de la Cisjordanie et de Jérusalem-est occupés, ce qui rendait illusoire la création d'un État palestinien. Et Benjamin Netanyahu répétait devant les cercles diplomatiques sa position officielle constante : nous sommes prêts à ouvrir avec les Palestiniens un dialogue direct sans condition. Tout en ne négociant pas. Position contradictoire, d'autant plus facile à tenir qu'elle n'engageait à rien le gouvernement israélien et que Netanyahu était adossé à une population plus réservée que jamais à l'idée de coexister avec un État palestinien. Et au sein de laquelle le « camp de la paix » résiste de plus en plus difficilement à l'intolérance du plus grand nombre.

Pour atteindre son objectif – rappeler à a communauté internationale l'importance du conflit palestinoisraélien, éclipsé par le chaos en Syrie et en Irak – et tenter de contourner le refus israélien, Paris avait imaginé un dispositif en deux temps. Une première conférence au printemps 2016, à laquelle ne participeraient ni les Israéliens, ni les Palestiniens, et qui aurait pour tâche de dresser un état des lieux, faire le point des négociations précédentes et rappeler que la solution à deux Etats – Israël et un Etat palestinien – demeurait la meilleure, sinon l'unique issue à la crise. Cette première conférence des ministres des affaires étrangères devait aussi débattre des moyens – incitations économiques, offres de coopération, mobilisation des sociétés civiles – de rétablir, entre les deux parties un climat de confiance. Une seconde conférence, prévue pour la fin de 2016, avec la participation, cette fois, d'Israël et des Palestiniens, devait permettre le faire le point sur l'activité des groupes de travail créés par la première, et d'aborder avec les principaux intéressés la mise au point d'un calendrier de négociation et d'un calendrier d'application.

Les ministres des affaires étrangères d'une trentaine de pays, l'ONU, l'Union européenne, la Ligue arabe, avaient participé, le 3 juin, à cette première conférence. Illustration cruelle de la modestie de ses résultats, elle s'était terminée par un communiqué de 25 lignes, d'une extrême prudence, constatant notamment que « *les actes de violence qui se poursuivent et l'activité de colonisation en cours mettent gravement en péril les perspectives de solution à deux Etats* ».

La pusillanimité de Paris qui multipliait concessions et démonstrations d'amitié à l'égard d'Israël, les grandes manœuvres diplomatiques israéliennes auprès de certains participants « amis », les réticences visibles de Washington, s'étaient conjuguées pour vider la réunion d'une large partie de son utilité. Les six dossiers majeurs du conflit (tracé des frontières, arrangements et garanties de sécurité, destin des réfugiés, partage de Jérusalem, question des colonies et des échanges de territoire, répartition des ressources en eau) n'étaient même pas mentionnés. On n'y

trouvait pas un mot non plus sur les moyens d'inciter ou de contraindre Israël à reprendre le dialogue et respecter enfin le droit international. La conférence de juin, en résumé, n'avait accouché que d'un... projet de conférence, initialement prévu en décembre.

C'est cette seconde conférence qu'ouvre ce dimanche François Hollande. Et il est déjà clair que son utilité risque fort de se limiter à rappeler qu'une « *solution négociée, avec deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité est la seule voie pour parvenir à une paix durable* » comme l'indique l'une des dernières versions de la « Déclaration commune », qui devrait dresser le bilan des travaux (**à lire ici**).

Ce n'est pas négligeable, dans le climat actuel, bien au contraire. Mais ne pouvait-on pas attendre plus et mieux d'une réunion à laquelle vont participer les ministres des affaires étrangères et les représentants de près de 70 pays et organisations internationales, dont le G20, l'Union européenne, la Ligue arabe, l'Organisation de la conférence islamique, et les Nations Unies, en la personne du nouveau secrétaire général Antonio Guterres ?

Depuis des mois, Paris a tenté de mettre en œuvre le projet, annoncé en juin, d'une large conférence ministérielle, chargée de dresser le bilan des groupes de travail constitués il y a sept mois, et de valider – ou non – leurs propositions en matière d'incitations économiques, de coopération administrative et sécuritaire et de dialogue des sociétés civiles. Après quoi, François Hollande réunirait Benjamin Netanyahu et Mahmoud Abbas pour leur livrer les conclusions des travaux et envisager avec eux, la reprise du dialogue. D'accord par principe avec l'initiative française, Mahmoud Abbas avait fait savoir qu'il était approuvait cette formule et qu'il serait présent à Paris.

Il l'a encore confirmé à François Hollande début décembre, lorsqu'il a été prévenu que la conférence n'aurait pas lieu fin décembre, mais vers la mi-janvier. Restait à convaincre Benjamin Netanyahu. Entreprise d'autant plus difficile qu'elle heurte de front la position affichée du premier ministre israélien.

Convaincu apparemment qu'il pouvait assouplir la position de Netanyahou en accumulant paroles d'amitié et gestes politiques, et résolu, en tous cas, à ne pas le bousculer, François Hollande a multiplié, depuis le lancement de l'initiative française, il y a un an, les concessions au premier ministre israélien pour tenter d'assouplir sa position et de l'attirer à Paris. Sans noter que même à l'égard de Washington, protecteur historique et généreux d'Israël, un homme aussi arrogant et cynique que Netanyahou ne s'estime redevable de rien.

Après avoir renoncé à la menace, imaginée par Laurent Fabius, de reconnaître l'Etat palestinien en cas d'échec de la conférence imputable à Netanyahou, le président français a donc désavoué publiquement le représentant de la France à l'Unesco, coupable d'avoir voté une résolution que le gouvernement israélien jugeait inacceptable, ordonné l'abstention de la France lors de l'adoption définitive de ce texte, pourtant amendé sur les points dénoncés par Israël, accueilli sans protester publiquement les jugements désobligeants sur le projet français et même accepté, en novembre, que des F-15 israéliens participent pour la première fois à un exercice avec des Rafale français, dans le ciel corse. « *Hollande n'a pas intégré que Netanyahou, comme Barak d'ailleurs, ne comprend que le marchandage...si on est en position de force, confie un diplomate européen autrefois en poste à Jérusalem pour le Quartette. Tony Blair y avait parfois recours mais finissait souvent par reculer. Il voulait garder son job.* »

Malgré l'expérience diplomatique et l'activité inlassable de Pierre Vimont, l'émissaire du Quai d'Orsay chargé de préparer les deux conférences de l'initiative française, il était clair dès l'automne dernier, que le projet français était, pour l'essentiel voué à l'échec. Une conférence ministérielle internationale, très élargie, pourrait se tenir à Paris, plutôt en janvier qu'en décembre, mais il était exclu qu'elle soit accompagnée d'un sommet israélo-palestinien, donc qu'elle permette de réanimer le processus de paix.

Hostile au projet au point d'être souvent désobligeant pour ses promoteurs, Benjamin Netanyahou, qui multipliait comme autant de gestes de défiance les ouvertures de nouveaux chantiers dans les colonies de Cisjordanie et de Jérusalem, où vivent aujourd'hui plus de 600 000 Israéliens (contre 250 000 en 1993) ne cessait de répéter que l'initiative française était inutile, voire néfaste. Il invoquait même la vague d'attaques au couteau, à l'arme à feu ou au véhicule bélier, qui a fait à ce jour 40 morts chez les Israéliens et 245 chez les Palestiniens depuis l'automne 2015, pour récuser le désir de paix des dirigeants palestiniens. En difficulté à la Knesset avec les colons et leur porte-parole, le ministre de l'éducation et de la diaspora Naftali Bennett, partisan de l'annexion pure et simple de la Cisjordanie, qui l'accuse de faiblesse face aux pressions étrangères ; aux prises avec de **graves soucis judiciaires** liés à des dossiers de corruption, il a accueilli avec une visible jubilation la victoire à la présidentielle américaine de Donald Trump.

Et il semble aujourd'hui fonder de grands espoirs sur la prochaine entrée en fonction d'un président qui proclame son amour éperdu d'Israël, son amitié pour le premier ministre israélien et qui est entouré de défenseurs inconditionnels d'Israël, comme son gendre, futur conseiller pour les relations internationales, Jared Kushner, ou le futur ambassadeur américain en Israël, David Friedman, financier comme Kushner de la colonie religieuse de Bet El près de Ramallah. De cette nouvelle administration, Netanyahou attend un soutien plus résolu et inconditionnel que jamais et, pour commencer, le transfert à Jérusalem de l'ambassade américaine, installée à Tel Aviv, comme toutes les autres représentations diplomatiques en raison du statut non résolu de Jérusalem, dont l'Est appartient aux territoires occupés palestiniens.

Fort de ce nouvel atout, Benjamin Netanyahou a donc confirmé sans ménagements à François Hollande, le 7 décembre, dans une conversation téléphonique, qu'il ne participerait pas à la conférence internationale pour la paix au Proche-Orient. Mais qu'il pourrait revoir sa position, et venir à Paris si le président français acceptait d'annuler la conférence et d'organiser

un tête-à-tête avec Mahmoud Abbas. Exigence naturellement inacceptable pour Paris qui avait commencé à lancer des invitations aux participants potentiels et qui n'entendait pas sur ce point changer ses plans. Du côté palestinien, le président s'était déclaré, comme prévu, prêt à se rendre à Paris pour entendre, avec ou sans la présence de Netanyahu, François Hollande dresser le bilan de l'activité des groupes de travail formés en juin.

On en était là des préparatifs pour une conférence devenue pratiquement symbolique, en tout cas dans l'impossibilité de remplir sa mission originelle – relancer le processus de négociations – lorsque deux évènements inattendus, mais importants pour le dossier israélo-palestinien sont venus porter à son point d'ébullition l'aptitude de Netanyahu à admettre l'adversité et à accepter d'autres solutions que les siennes.

Barack Obama, qui avait renoncé à son intention d'assurer une transition sereine avec un successeur brutal et discourtois, et qui semblait vouloir solder un vieux compte avec le protégé ingrat et inélégant que fut Netanyahu, a décidé, deux jours avant Noël, de ne pas mettre son veto, c'est-à-dire de laisser adopter par le Conseil de sécurité des Nations Unies, pour la première fois, depuis 1980, une résolution qui condamne la colonisation israélienne en Cisjordanie et « réitère sa demande à Israël d'arrêter immédiatement et complètement toutes ses activités de colonisation dans les territoires palestiniens occupés, y compris à Jérusalem ».

Cinq jours plus tard, c'était au tour du secrétaire d'Etat sortant, John Kerry, de faire payer à Netanyahu des mois de négociations vaines en dressant, dans un discours d'une heure un quart, au ton souvent passionné, en forme de testament politique un réquisitoire contre la politique dangereuse de Netanyahu. Réquisitoire complété par un plan de paix en six points, à mettre en œuvre « lorsque les parties seront prêtes ». Même tardifs, discutables dans leur portée, et sans grand effet concret, **ces deux gestes américains** ont encore ajouté à l'indignation de

Netanyahu à l'égard de tous ceux qui défendent un processus de paix dont il ne dicterait pas les références et l'agenda.

Dans un tel climat et au terme d'une trajectoire diplomatique aussi chaotique, que peut-on attendre de la conférence de Paris ? Peu de choses. Et certainement pas la reprise du dialogue. Le seul véritable succès que l'on puisse reconnaître à ses promoteurs est d'avoir pu réunir en ce début d'année plus de 70 pays et organisations internationales pour rappeler l'actualité du plus vieux conflit de la planète et insister sur la nécessité d'une solution à deux Etats.

Peut-on attendre, par exemple, de la part des participants, une réaffirmation claire des responsabilités respectives des deux camps dans la perpétuation du conflit ? La volonté de définir et de mettre en œuvre des mesures contraignantes – boycott, sanctions, fin des avantages commerciaux – destinées à exercer sur Israël une pression autre que verbale ? « *Le moment est peut-être venu, suggère un diplomate familier du dossier, de demander à l'Union européenne, qui finance le fonctionnement quotidien de l'Autorité palestinienne et l'interminable construction de son administration, de cesser son financement, ce qui déboucherait sur la dissolution de l'Autorité et le transfert du problème palestinien à la quatrième commission des Nations Unies, en charge des questions de décolonisation, à laquelle il reviendrait d'obtenir de la puissance coloniale – en l'occurrence Israël – qu'elle assume toutes ses responsabilités, matérielles et autres* ».

L'orientation qui s'est manifestée, à travers les modifications successives du texte proposé aux participants pour la déclaration finale, n'était pas au durcissement des positions et du texte face à l'attitude constante d'Israël. L'examen des versions successives du document – que Mediapart a pu obtenir – montre au contraire que le consensus est à la prudence, dans les principes comme dans l'expression. « *Pas de vagues* », résume un diplomate français. Le premier texte citait parmi les termes de références de la négociation une demi-douzaine de résolutions des Nations Unies (ce que les Palestiniens jugeaient déjà

insuffisant) et l'Initiative de paix arabe de 2002. Le second n'en citait plus que trois. Le texte final (**à lire ici**) n'en cite plus que deux et écarte l'Initiative de paix arabe, dont « *l'importance* », comme « *cadre général* » est simplement mentionnée au fil du texte.

La première version demandait aux deux parties de « *désavouer* » les voix, qui, en leur sein, rejetaient la solution à deux Etats, ce qui visait le Hamas chez les Palestiniens et certains membres du gouvernement en Israël. Une version intermédiaire leur demandait de « *s'opposer* » à ces voix. La version finale les appelle à « *se dissocier des voix qui rejettent cette solution* ». Dans la première version, les participants réaffirmaient « *qu'ils feraient la distinction, dans leurs relations, entre le territoire de l'Etat d'Israël et les territoires occupés depuis 1967* », ce qui pouvait ouvrir la voie à l'étiquetage différencié, voir au boycott des produits importés. Dans la version finale, cette mention a disparu.

De la version finale a également disparu l'engagement que prenaient les participants, dans les projets discutés depuis une semaine, « *à ne reconnaître aucun changements qui serait apporté aux lignes du 4 juin 1967, y compris pour ce qui concerne Jérusalem, en dehors de ceux qui seraient acceptés par les parties après négociation* ».

Aucune des versions ne prévoit – et pour cause – l'élaboration d'un calendrier de négociation. Aucune ne mentionne non plus la création du Groupe international de soutien, dont il était question à l'origine, pour veiller à l'exécution par les deux parties de leurs obligations. De la reconnaissance officielle par Paris de l'Etat de Palestine, qui avait été demandée par l'Assemblée nationale, en novembre 2014, il n'est

toujours pas question, même si certains diplomates palestiniens espèrent que ce pourrait être la réponse de la France au transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem. Comme s'il croyait encore à sa stratégie des concessions à Netanyahu, François Hollande lui a offert, à la veille de l'ouverture de la conférence, une reculade de taille.

Redoutant que la présence à Paris de Mahmoud Abbas et l'absence de Netanyahu révèle trop clairement la disposition de l'un à négocier et le refus de l'autre, et souligne trop spectaculairement la responsabilité d'Israël dans l'agonie du processus de paix, le président français a décroché son téléphone, jeudi soir, et prié Mahmoud Abbas, qui devait arriver ce samedi, de rester à Ramallah. En lui promettant de le recevoir dans deux semaines...

C'était apparemment encore insuffisant pour le gouvernement israélien et ses défenseurs à la conférence de Paris. Dimanche soir, à l'heure où le communiqué final aurait dû être approuvé par l'ensemble des participants, la dernière version était encore contestée, notamment par John Kerry, et des désaccords persistaient, en particulier sur les frontières d'un futur Etat de Palestine. Et c'est au terme d'une négociation tendue que ce « *sommet futile* », selon le jugement de Netanyahu, s'est achevé par un communiqué qui n'annonce aucune initiative nouvelle. Et ne révèle aucune mobilisation particulière des amis d'Israël et des Palestiniens pour mettre un terme au *statu quo* mortifère actuel, dangereux pour l'ensemble de la région.

Boîte noire

L'article, publié dans la matinée de dimanche, a été mis à jour en fin de journée, à 22h00.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 28 501,20€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 28 501,20€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.