

N° 285

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Rattaché au procès-verbal de la séance du 21 février 2002  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2002

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) à la suite d'une mission effectuée en Israël et dans les Territoires palestiniens, du 17 au 21 mars 2002, par une délégation de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées,*

Par MM. Xavier de VILLEPIN, Michel PELCHAT, Mme Danielle BIDARD-REYDET, MM. Daniel GOULET, Jean-Guy BRANGER et Mme Monique CERISIER-ben GUIGA,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, président ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>A. LE CONTEXTE DE LA MISSION (17-21 MARS)</b> .....	5
1. <i>Un niveau de violence sans précédent</i> .....	5
2. <i>Des initiatives diplomatiques importantes</i> .....	7
3. <i>Une dégradation rapide de la situation</i> .....	10
<b>B. L'ESPÉRANCE DÉÇUE DES ACCORDS D'OSLO : DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE À LA DÉFIANCE RÉCIPROQUE</b> .....	11
1. <i>Les principales dispositions intérimaires</i> .....	11
2. <i>Les raisons du blocage : la confiance impossible</i> .....	13
<b>C. LES ÉLÉMENTS DU RÈGLEMENT FINAL ET LES AVANCÉES DE TABA : UNE BASE POUR L'AVENIR ?</b> .....	14
1. <i>Les colonies</i> .....	15
2. <i>Les réfugiés</i> .....	18
3. <i>Jérusalem</i> .....	19
4. <i>La sécurité</i> .....	20
5. <i>Le problème crucial de l'eau</i> .....	21
<b>D. DES CONTEXTES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DÉFAVORABLES</b> .....	22
1. <i>En Israël, une coalition gouvernementale paradoxale</i> .....	22
2. <i>Une économie en crise</i> .....	23
3. <i>Des institutions palestiniennes dont l'existence n'est plus que virtuelle</i> .....	24
4. <i>Une économie profondément sinistrée</i> .....	25
<b>OBSERVATIONS FINALES</b> .....	28
1. <i>Un dialogue direct désormais impossible</i> .....	28
2. <i>L'espoir détruit des accords d'Oslo</i> .....	28
3. <i>La communauté internationale : au-delà de la fermeté des principes, quelle forme d'action possible ?</i> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31
<b>ANNEXE N° 1 - LE PROGRAMME DE LA DÉLÉGATION</b> .....	35
<b>ANNEXE N° 2 - PROPOSITIONS DE WILLIAM CLINTON AUX NÉGOCIATEURS PALESTINIENS ET ISRAÉLIENS</b> .....	38
<b>ANNEXE N° 3 - RAPPORT MITCHELL</b> .....	42
<b>ANNEXE N° 4 - PLAN DE TRAVAIL POUR LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE SÉCURITÉ (« DOCUMENT TEN ET » DU 11 JUIN 2001)</b> .....	43
<b>ANNEXE N° 5 - RÉOLUTION N° 1397 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ</b> .....	44
<b>ANNEXE N° 6 - INITIATIVE ARABE DE PAIX</b> .....	45

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Du 17 au 21 mars dernier, une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue en Israël et dans les territoires palestiniens. La délégation, présidée par M. Xavier de Villepin, était composée de M. Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. Daniel Goulet, Mme Monique Cerisier-Ben Guiga et M. Jean-Guy Branger.

Cette mission est intervenue avant le déclenchement de l'opération « Rempart », à un moment où la violence avait déjà atteint un niveau sans précédent, les attentats d'activistes palestiniens entraînant des ripostes massives de l'armée israélienne.

Au même moment cependant étaient formulées des initiatives diplomatiques inédites : la résolution n° 1397 des Nations unies du 12 mars 2002, prise à l'initiative des États-Unis, la proposition du prince Adballah d'Arabie Séoudite d'une normalisation des relations des pays arabes avec Israël en échange d'un retrait aux frontières de 1967.

Lors du séjour de votre délégation enfin, les États Unis avaient à nouveau délégué le général Anthony Zinni, comme leur envoyé spécial, pour permettre, en vain, la conclusion d'un cessez-le-feu entre les parties.

Quelques jours plus tard, le terrible attentat de Netanhya (26 morts civils israéliens) a déclenché une opération militaire israélienne sans précédent dans les principales villes autonomes et le président de l'Autorité palestinienne était assiégé à Ramallah.

L'évolution dramatique de la situation sur le terrain ne permet pas de discerner aujourd'hui, tout au contraire, une voie de sortie d'une crise d'une telle gravité. Vos rapporteurs se sont efforcés, dans le présent document, de présenter les principaux enjeux d'un conflit dont les éléments de fond, par delà les tragiques événements en cours, n'auront pourtant pas, demain, fondamentalement changé. Il s'agira toujours, comme la communauté

internationale y incite désormais unanimement les parties, d'aboutir, le plus tôt possible, à un arrêt des violences pour permettre ensuite la nécessaire cohabitation pacifique de deux États.

Les acquis d'Oslo semblent définitivement évanouis alors même que quelques solutions avaient, en janvier 2001 à Taba, été entrevues sur les questions essentielles du règlement final. Un dialogue quelconque peut-il un jour reprendre entre des interlocuteurs aujourd'hui de nouveau engagés au combat ?

Vos rapporteurs tiennent à adresser leurs remerciements à M. Jacques Huntzinger, ambassadeur de France en Israël et M. Denis Pietton, Consul général de France à Jerusalem, pour la qualité du programme préparé à leur intention. Ils tiennent également à remercier M. Peter Hansen, Commissaire général de l'UNRWA<sup>1</sup>, rencontré lors du déplacement au camp de réfugiés de Khan Younes à Gaza et à souligner l'ampleur du travail effectué dans des conditions de difficultés extrêmes par les personnels de cette agence.

---

<sup>1</sup> *United Nations Relief and Works Agency.*

## **A. LE CONTEXTE DE LA MISSION (17-21 MARS)**

### **1. Un niveau de violence sans précédent**

L'arrivée de la délégation, le 17 mars dernier, est intervenue à un moment où, après 18 mois d'Intifada, la violence avait déjà atteint un niveau alors inédit. Quelques jours auparavant, à partir du 28 février, l'armée israélienne, en représailles à des actions terroristes, avait conduit des incursions dans diverses agglomérations autonomes palestiniennes et dans des camps de réfugiés en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, occasionnant de nombreuses victimes civiles, destructions de maisons et d'infrastructures. A cet égard, les entretiens que votre délégation a pu avoir avec des responsables du comité international de la Croix rouge ou ceux de l'UNRWA ont confirmé les atteintes graves portées au droit humanitaire international –tirs contre des ambulances, sur des personnels médicaux entraînant la mort de plusieurs d'entre eux, des hôpitaux ou des écoles. A la faveur de ces opérations, l'armée israélienne aurait découvert des caches d'armes, des ateliers de fabrication de roquettes et appréhendé des activistes palestiniens.

Dans le même temps, les extrémistes palestiniens avaient poursuivi leurs attaques contre des colonies –de Cisjordanie et de Gaza-, ainsi qu'en Israël même et notamment à Jérusalem, par des attentats suicides frappant indistinctement la population civile.

La multiplication des attentats, devenus plus qu'hebdomadaires depuis la fin du mois de janvier et provoquant plus d'une centaine de morts en quelques semaines a épuisé la résistance psychologique et accru de façon considérable la lassitude d'une grande partie de la population.

L'opinion israélienne est apparue désemparée sur les options politiques qui permettraient de mettre un terme au conflit. Au cours des entretiens avec M. Yossi Sarid<sup>1</sup> et M. Yossi Beilin<sup>2</sup>, ceux-ci ont fait état de sondages démontrant un soutien croissant aux solutions les plus extrêmes mais aussi les plus contradictoires : expulsion des Palestiniens vers la Jordanie et l'Egypte (25 %), séparation unilatérale (70 %), retrait complet des colonies et expulsion des Arabes israéliens vers la Cisjordanie et Gaza (jusqu'à 40 %). De cette désorientation apparente de l'opinion ressort en fait la profonde lassitude face à un conflit interminable ainsi qu'un désir de paix.

---

<sup>1</sup> Chef du parti d'opposition Meretz (gauche)

<sup>2</sup> Ancien ministre travailliste, ancien négociateur des accords d'Oslo.

Mais aux yeux d'une majorité d'Israéliens, cette paix semble impossible à construire avec le président de l'Autorité palestinienne. Pour M. Yossi Sarid, favorable au « camp de la paix », il n'y a « pas de pire partenaire qu'Arafat ». Cette conviction d'une absence de partenaire fiable pour débattre de la paix a été exprimée par plusieurs interlocuteurs israéliens de votre délégation (M. Ben Eliezer, ministre de la défense, M. Magen, président (Likoud) de la commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset).

A ce sentiment israélien d'une impasse due à la personnalité du dirigeant de l'Autorité palestinienne et à son incapacité ou à son absence de volonté à s'engager sur la question prioritaire pour Israël de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, répond côté palestinien le sentiment symétrique de l'impasse face au refus israélien d'ouvrir, parallèlement à l'exigence sécuritaire, une voie politique. Celle-ci est considérée comme essentielle pour offrir à la population palestinienne une perspective d'avenir qui réponde à l'aspiration de sa très grande majorité à la paix. Pour les interlocuteurs palestiniens rencontrés, des éléments concrets de règlement doivent pouvoir être proposés par l'Autorité palestinienne à sa population pour rallier derrière elle les fractions réalistes et modérées de la population et les convaincre qu'un règlement est possible.

De fait, votre délégation a pu le constater, les facteurs de désespoir de la population palestinienne sont multiples, en particulier les bouclages répétés et ininterrompus des territoires, dont les incidences humaines, sanitaires, économiques et sociales sont difficilement soutenables. La liberté de mouvement n'existe plus, des familles sont séparées, l'approvisionnement est coûteux, les soins médicaux hors d'atteinte, il faut souvent plusieurs heures pour parcourir quelques kilomètres. C'est pourquoi, pour les responsables palestiniens, tout cessez-le-feu devait être concomitant avec la mise en oeuvre des recommandations Mitchell, plus politiques, tels le gel des implantations ou la levée des bouclages.

Une autre incertitude pour l'avenir provient de la perception, par Israël, de son environnement régional : la menace qui pèse à sa frontière nord, le rôle potentiellement déstabilisateur que la Syrie, voire l'Iran, y tiennent, à travers le Hezbollah, constituent pour Israël, un possible second front dont l'ouverture aurait des conséquences incontrôlables. Les capacités balistiques que l'Iran s'efforce d'acquérir, l'imprévisibilité d'une réaction de l'Irak -suspecté de détenir des armes biologiques et chimiques- à une action conduite contre ce pays viennent assombrir encore un environnement stratégique dont Israël se sent la cible prioritaire. Enfin, la fragilité politique potentielle de pays arabes voisins comme la Jordanie, l'Égypte, voire l'Arabie Saoudite, ajoutent à l'incertitude régionale. Les « dividendes » espérés des transitions politiques récentes en Syrie ou en Iran, ou d'un éventuel changement de régime en Irak, apparaissent à Israël loin de se concrétiser.

Ces multiples hypothèques confortent en Israël un sentiment d'isolement au sein d'une région perçue comme durablement hostile. Il a souvent conduit les responsables israéliens à une conception extensive de sa sécurité, englobant la survie-même de l'État juif, qui a contribué à geler toute avancée dans ses rapports avec ses voisins palestiniens.

L'initiative saoudienne de normalisation, reprise par le Sommet de la Ligue arabe des 27 et 28 mars 2002, est donc particulièrement positive à cet égard, même si à l'une des conditions qu'elle suppose, le retour aux strictes frontières du 4 juin 1967, Israël a toujours préféré la formulation issue des résolutions 242<sup>1</sup> (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité des Nations unies.

## 2. Des initiatives diplomatiques importantes

La mission de la délégation est intervenue à un moment où étaient formulées plusieurs initiatives diplomatiques pour une sortie politique de crise, qu'elles émanent des acteurs du conflit –plan Peres-Abou Ala- de la communauté internationale, (résolution 1397 du Conseil de Sécurité de l'ONU), ou, plus symbolique encore, du Prince héritier Abdallah d'Arabie Saoudite.

La résolution 1397 du 12 mars 2002 du Conseil de Sécurité a été prise à l'initiative des États-Unis, ce qui constitue l'un de ses éléments novateurs essentiels en ce qu'elle affirme en particulier la « *vision d'une région où deux États, Israël et la Palestine, vivraient côte à côte dans des frontières sûres et reconnues* ».

Ainsi, pour la première fois, le Conseil de sécurité a affirmé son attachement à la création d'un État palestinien au côté d'Israël. La résolution exigeait également la cessation immédiate et inconditionnelle de toutes les violences et rappelait l'obligation de respecter les normes universellement reconnues du droit international humanitaire. Enfin, la résolution encourageait explicitement les idées exprimées par le prince héritier d'Arabie Saoudite. Par cette initiative, inédite depuis des décennies, les États-Unis adressaient ainsi un message clair au Premier ministre israélien.

- L'initiative saoudienne

Le contenu essentiel de l'initiative formulée par le prince Abdallah d'Arabie Saoudite était la proposition d'une « normalisation totale des relations avec Israël », si ce pays se retirait « de tous les territoires occupés en

---

<sup>1</sup> La résolution 242 du 22 novembre 1967a posé le principe d'un retrait des forces armées israéliennes **des** (version française) ou **de** (version anglaise) territoires occupés après la guerre de juin 1967.

1967, y compris Jérusalem, conformément aux résolutions » pertinentes des Nations Unies.

Sur le fond, l'initiative n'est pas totalement nouvelle : elle s'inscrit dans la continuité des propositions du royaume depuis la déclaration arabe de Fès de septembre 1982 qui, à l'initiative du roi Fahd, posait le principe de l'échange des territoires contre la paix. Cependant, le prince héritier, par sa proposition, qui prend en compte les acquis de la conférence de Madrid de 1991, des accords d'Oslo et de neuf ans de processus de paix, explicite la reconnaissance possible d'Israël et affiche la disponibilité de son pays pour une « normalisation totale » avec Israël, alors que l'Arabie saoudite proclamait jusqu'alors qu'il serait le dernier pays arabe à faire la paix avec Israël. Au surplus, dans l'article paru dans le New York Times –avec l'accord du Prince-, des précisions supplémentaires essentielles étaient apportées, en particulier sur l'acceptation saoudienne pour Jérusalem d'une souveraineté israélienne sur le mur occidental et les quartiers juifs de tout Jérusalem-Est ainsi que de la possibilité d'échanges (swaps) territoriaux entre l'État palestinien et Israël.

Dans sa formulation finale le document endossé par la ligue des États arabes lors du Sommet de Beyrouth<sup>1</sup> des 27 et 28 mars dernier ne s'écarte pas trop des ouvertures formulées par le responsable saoudien.

Cette proposition, par la qualité de son auteur comme par le moment choisi pour la formuler –lors d'un des cycles de violence les plus forts- a eu un impact psychologique positif dont l'effet, auprès des pays arabes modérés, des États-Unis, voire de certains en Israël, pourrait, le moment venu, être utilement mis à profit.

- Le plan Peres Abou Ala

En décembre 2001, à la suite de contacts noués entre M. Shimon Peres, ministre –travailliste- des affaires étrangères du gouvernement de coalition et M. Abou Ala, Président du Conseil législatif palestinien, un plan conjoint de « sortie de crise » a été formulé. Il était fondé sur trois éléments principaux : un cessez-le-feu total, suivi, dans un délai de huit semaines, de la reconnaissance par Israël de l'État palestinien et de la reprise des négociations sur un statut permanent pour aboutir, dans un délai maximum d'un an, à un accord sur l'ensemble des questions en suspens (territoire, Jerusalem, réfugiés, sécurité...). L'idée de reconnaissance de l'État palestinien comme préalable – et non plus aboutissement- de la négociation sur le statut permanent représente l'élément novateur essentiel de ce document.

Certes, les bases de la reconnaissance de l'État palestinien restaient sujet de litige entre les deux protagonistes du plan : pour M. Peres, la reconnaissance devait se fonder sur les territoires actuellement sous contrôle palestinien total ou partiel, les frontières permanentes étant déterminées

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le document officiel.

ultérieurement sur la base des résolutions 242 et 338. Pour le président du Conseil législatif palestinien, en revanche, la référence en termes de frontières pour toute reconnaissance devait être la ligne du 4 juin 1967.

Pour solutionner ce point, MM. Peres et Abou Ala avaient demandé aux États Unis d'appuyer le plan en produisant une lettre de garantie faisant référence à la ligne du 4 juin 1967 et évoquant la possibilité d'échanges de territoires.

- La proposition française

L'idée française, formulée en janvier 2002 se fonde également sur une reconnaissance de l'État palestinien comme point de départ d'un processus de négociation. Cette proposition avait un triple objectif : provoquer l'effet psychologique pouvant justifier la fin de l'Intifada ; réimpliquer la société palestinienne dans son projet de construction de l'État, établir enfin, entre les deux États, une symétrie d'obligations réciproques.

Cette idée se doublait d'une proposition tendant à organiser, dans les territoires, des élections centrées sur le thème de la paix. Ces élections pouvaient conforter la légitimité populaire de l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour réduire les mouvements extrémistes ; confirmer l'adhésion d'une majorité de Palestiniens aux principes de base du processus de paix ; restaurer enfin, chez les Israéliens, le sentiment qu'il existe, chez les Palestiniens, une majorité favorable à la paix et des institutions mandatées pour reprendre les négociations.

Les objections à l'hypothèse d'élections organisées dans les territoires n'ont certes pas manqué pour les détracteurs du projet : dans un climat de violences, elles ne feraient que légitimer les parties les plus radicales. Elles supposaient par ailleurs en préalable le retour durable de la sécurité.

La proposition française a eu le mérite de mettre l'accent sur les compétences constituantes qui pouvaient être celles d'un Conseil législatif renouvelé –en l'occurrence celui-ci n'a été élu en 1996 que pour 5 ans. Elle soulève ainsi un des aspects inachevé du processus législatif pourtant engagé par l'Autorité palestinienne : la promulgation –toujours en attente– d'une constitution garantissant un fonctionnement démocratique de l'instance palestinienne dans le cadre d'un futur État de droit.

Toutes ces propositions ont un dénominateur commun : chacune à sa manière, elles tendent à dessiner un horizon politique, favorable à une sortie de crise, qui soit le corollaire, simultané, de l'exigence d'un cessez-le-feu et d'un retour durable de la sécurité.

La reconnaissance nécessaire d'un État palestinien, jointe à la reconnaissance sous conditions, proposée par les pays arabes, d'Israël et à l'établissement entre eux de relations normales, démontrent que, de part et d'autre, un certain nombre d' « interdits » peuvent être levés. Si l'on y ajoute l'évolution de la position des États-Unis, instamment invités, par l'évolution du contexte sur le terrain, à rééquilibrer et à accroître leur engagement en faveur d'un règlement politique, les éléments pourraient être réunis pour une reprise des négociations dont l'escalade du conflit depuis le 29 mars n'aura que différé l'urgente nécessité.

### 3. Une dégradation rapide de la situation

La **deuxième Intifada** a débuté le 28 septembre 2000, au lendemain d'un déplacement controversé de M. Ariel Sharon sur l'esplanade des mosquées. Devant le développement des violences qui s'ensuivit, **le Sommet de Sharm el Sheik du 17 octobre 2000** entre Israéliens et Palestiniens –sous le parrainage du président Clinton– décida de mettre en place une commission d'établissement des faits, afin d'expliquer l'enchaînement qui avait conduit à la reprise des violences et de prévenir de tels événements dans le futur. Cette commission internationale, présidée par le sénateur américain Mitchell, remit son rapport en mai 2001<sup>1</sup>. Il préconisait à l'intention des parties israélienne et palestinienne un processus en 3 étapes : l'arrêt de la violence, le rétablissement de la confiance, enfin la reprise des négociations.

La mise en œuvre des dispositions de sécurité a été précisée le 11 juin 2001 dans un document dit document « Tenet »<sup>2</sup> -du nom du directeur de la CIA qui en a été l'artisan. La mise en œuvre de ces dispositions était conçue comme un préalable à celle des recommandations Mitchell –qui vont au-delà de la seule priorité sécuritaire et abordent des questions politiques plus sensibles– notamment le « gel » des colonies. La « séquence » Tenet-Mitchell était, lors de la visite de votre délégation, au cœur des débats entre Israéliens et Palestiniens, les premiers exigeant la réalisation entière et scrupuleuse du plan Tenet en préalable absolu à toute avancée sur les recommandations Mitchell, les Palestiniens exigeant une application simultanée des deux documents, estimant que la focalisation sur la seule sécurité, en dehors de toute ouverture politique concomitante, aboutirait à une impasse.

En dépit des nouveaux efforts déployés par le médiateur américain Zinni, aucun accord n'avait pu être trouvé sur cette « séquence » lors du déclenchement, le 29 mars, des opérations militaires de l'armée israélienne.

---

<sup>1</sup> Un résumé des recommandations est inséré en annexe du présent rapport.

<sup>2</sup> Voir une synthèse du document en annexe.

## ***B. L'ESPÉRANCE DÉÇUE DES ACCORDS D'OSLO : DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE À LA DÉFIANCE RÉCIPROQUE***

Les accords bilatéraux conclus entre Israéliens et Palestiniens à partir de septembre 1993 ont été le résultat des négociations engagées deux années plus tôt (1991) dans le cadre de la Conférence multilatérale de Madrid convoquée grâce à l'active insistance des États-Unis.

### **1. Les principales dispositions intérimaires**

La situation de crise prévalant depuis des mois dans les territoires ayant un lien direct avec la configuration, institutionnelle et territoriale, issue de la mise en œuvre, ou du blocage de cette partie des accords d'Oslo, il apparaît utile d'en rappeler ici brièvement le contenu.

- **La déclaration de principe du 13 septembre 1993 (Oslo I).** Elle prévoyait :

. une **période intérimaire de cinq années** au cours desquelles une **autonomie progressive** serait accordée aux Palestiniens ;

. la mise en œuvre, après ces cinq années, d'un **accord sur un statut permanent**, dont les négociations, fondées sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité, devraient débiter au plus tard trois années après le début de la période intérimaire. Les questions liées au statut permanent étaient ainsi définies : Jérusalem, les réfugiés, les colonies, les arrangements de sécurité, les frontières et d'autres sujets d'intérêt commun.

. La déclaration de principe prévoyait comme première étape le retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jericho. La mise en œuvre de cette étape, **intervenue le 4 mai 1994 (accords du Caire)**, a servi de référence pour la mise en œuvre, dans le temps, des autres éléments de la déclaration de principe :

- le transfert d'autorité aux Palestiniens dans les domaines de l'éducation et de la culture, de la santé, des affaires sociales et du tourisme ;

- le principe d'un conseil élu et l'élection dudit conseil par les Palestiniens de la bande de Gaza et de la Cisjordanie. Cette institution devait disposer d'une force de police « puissante » pour garantir l'ordre public et la sécurité intérieure ; la déclaration prévoit également deux annexes sur la coopération économique israélo-palestinienne ;

- enfin, négociations sur le statut permanent, supposées être engagées au plus tard avant la fin de la 3<sup>e</sup> année de la période intérimaire.

Les premières étapes du processus ont permis la mise en place des institutions palestiniennes et la configuration territoriale et juridique de, ou plutôt **des**, autonomies palestiniennes. Un accord du 27 août 1995 avait permis d'accorder aux Palestiniens des domaines de compétences supplémentaires à celles figurant dans la déclaration de principe : travail, commerce et industrie, gaz, assurances, services postaux, statistiques, agriculture et administration locale.

C'est cependant l'**accord intérimaire du 28 septembre 1995 (Oslo II)** qui fut l'acte de naissance de l'autonomie palestinienne, constituant le début de la deuxième étape des négociations israélo-palestiniennes : il prévoyait l'élection pour 5 ans d'un conseil législatif palestinien et celle d'un président de l'Autorité palestinienne. L'accord définissait également les conditions de transfert de pouvoir des administrations civile ou militaire israélienne au Conseil législatif.

Il précisait à cet égard la répartition des zones de souveraineté palestinienne :

- la **zone A**, où l'Autorité palestinienne exerce la pleine responsabilité pour la sécurité intérieure, l'ordre public et les affaires civiles. Outre Gaza et Jericho, elle comprend 6 grandes villes de Cisjordanie (Jenine, Naplouse, Tulkarem, Kalkilya, Ramallah et Bethlehem).

- en **zone B**, l'Autorité exerce, comme en zone A, ses mêmes compétences civiles. En revanche, si elle est en charge de l'ordre public, c'est Israël qui reste responsable du maintien de la sécurité vis-à-vis de ses ressortissants et dans la lutte contre le terrorisme avec, en la matière, préséance sur la responsabilité palestinienne de l'ordre public.

Les zones A et B représentent respectivement 7,5 % et 21,5 % de la Cisjordanie et de Gaza et rassemblent plus de 90 % de la population palestinienne.

- la **zone C**, enfin, où Israël garde la responsabilité totale de l'ordre public et de la sécurité. Cette zone est constituée de zones non peuplées correspondant à 73 % de la Cisjordanie.

L'accord prévoyait également des redéploiements progressifs des forces israéliennes, à intervalles de 6 mois, de façon à transférer peu à peu à la compétence de l'Autorité palestinienne des parties de la zone C, l'objectif étant qu'elle recouvre le territoire de la Cisjordanie, à l'exception des compétences relevant des négociations sur le statut final : colonies, zones militaires, etc.

Dans le cadre des dispositions relatives à la **prévention du terrorisme et de la violence** l'accord prévoit une **force de police**

**palestinienne** de 12 000 hommes. Les engagements des deux parties dans ce domaine suivaient le schéma suivant :

- la police palestinienne est la **seule autorité palestinienne compétente** pour la sécurité ;
- elle devra **agir systématiquement contre tout acte** de terreur ou de violence ;
- toutes les **armes illégalement détenues** devront être confisquées ;
- la police palestinienne arrêtera et poursuivra toute personne suspecte de perpétrer des actes de violence ou de terrorisme.

Ces éléments de l'accord sont essentiels dans la mesure où Israël a très souvent fait valoir que c'est le non-respect par l'Autorité palestinienne de cette partie des accords qui a entraîné les refus d'Israël de mettre en oeuvre ses propres engagements de redéploiements de ses forces et le report de l'ouverture des négociations sur le statut final.

L'accord intérimaire prévoyait également **l'évacuation partielle de la ville d'Hébron** qui abrite le tombeau d'Abraham, lieu sacré des deux religions juive et musulmane. Une présence militaire israélienne devait cependant assurer la protection des quelques 450 colons vivant au milieu d'environ 120 000 Palestiniens. Devant initialement intervenir avant la fin du mois de mars 1996, cette évacuation a été retardée jusqu'à la signature d'un accord spécifique le 15 janvier 1997. La ville fut divisée en deux zones. Une zone (H1) regroupant 120 000 Palestiniens était placée sous administration palestinienne. Une zone (H2) – 20 000 Palestiniens, les lieux saints et les 450 colons- étant maintenue sous contrôle israélien.

**Au total, c'est de cet ensemble d'accords successifs que résulte la configuration fragmentée du territoire relevant de la compétence de l'Autorité palestinienne, morcelé en dizaines d'enclaves entre lesquelles la circulation reste sous contrôle israélien.**

## **2. Les raisons du blocage : la confiance impossible**

En dépit de rencontres et d'accords successifs israélo-palestiniens, certaines dispositions du processus intérimaire n'ont pas été appliquées. Le **mémorandum de Wye River**, du 23 octobre 1998, destiné à mettre en œuvre les **redéploiements israéliens** et les transferts de territoires de zone B en zone A ou de zone C en zone B ou A, n'a été que partiellement appliqué. La raison en est le non-respect par les Palestiniens, aux yeux des Israéliens, de leurs engagements de sécurité et de lutte contre le terrorisme, les gouvernements successifs d'Israël de MM. Netanyahou (1996-1999), Barak

(1999-2001) et, a fortiori, Sharon (depuis janvier 2001) considérant que cet aspect conditionnait tout le reste du processus.

Pour les mêmes raisons, les conclusions du **Mémoire de Sharm el Sheik (4 septembre 1999)** sur l'application de ces redéploiements israéliens en Cisjordanie n'ont été que très partiellement mises en œuvre. L'une des dispositions de l'accord prévoyait le lancement, avant le 13 septembre 1999, des **négociations sur le statut final** pour aboutir en février 2000. Cet engagement a également été gelé, les Israéliens dénonçant le non-respect des obligations palestiniennes en terme de **sécurité**, les Palestiniens mettant en avant, pour leur part, **la poursuite de la colonisation**. Il faudra attendre juillet 2000 et la convocation d'un sommet à Camp David par le Président Clinton pour que Israéliens et Palestiniens débutent les discussions sur le statut final. Malgré les quelques rapprochements enregistrés, aucun accord ne fut signé à cette date. Le déclenchement de la deuxième Intifada a alors empêché toute avancée.

Le 23 décembre 2000, le Président américain fit part de ses propositions pour une reprise des discussions sur le statut final : les « paramètres Clinton »<sup>1</sup>. C'est à partir de ces propositions que, le 21 janvier 2001, commencèrent, à Taba, entre Israéliens et Palestiniens, des discussions sur les éléments du statut final. Aucun accord ne fut conclu bien que les positions respectives se soient, à cette occasion, très substantiellement rapprochées sur les colonies, les réfugiés, Jérusalem ou les questions de sécurité. En dépit des évolutions tragiques constatées depuis plus d'un an, les acquis informels de Taba pourraient, le moment venu, constituer la référence lors d'une reprise des négociations qui, tôt ou tard, sera inévitable.

### ***C. LES ÉLÉMENTS DU RÈGLEMENT FINAL ET LES AVANCÉES DE TABA : UNE BASE POUR L'AVENIR ?***

Il y a un peu plus d'un an, le 8 janvier 2001, soit après la formulation, le 23 décembre 2000, des « paramètres Clinton » pour un accord de paix, le Premier ministre israélien, Ehud Barak, s'exprimait ainsi devant le Council of Foreign Relations : « *Le Moyen-Orient tout entier se trouve à la croisée des chemins. Tout ce qui ne sera pas accompli dans un avenir proche pourrait ne pas être accompli pour encore très longtemps. En l'absence d'un accord, toutes les parties risquent de se trouver face à l'incertitude, à l'instabilité et au défi respectif de prévenir toute détérioration de la situation* ».

Quelques jours plus tard se déroulèrent à Taba (en Egypte) des négociations marathon sur les questions du règlement final, ultime tentative pour parvenir à un accord crucial, à quelques jours des élections israéliennes. Aucun accord ne fut conclu, mais les parties reconnurent elles-mêmes n'avoir

---

<sup>1</sup> Voir document en annexe.

jamais autant rapproché leurs positions respectives sur au moins les quatre sujets des colonies, des réfugiés, de Jérusalem et des problèmes de sécurité.

## 1. Les colonies

La politique systématique d'implantations de populations juives conduite par les gouvernements israéliens successifs dans les territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza est un élément essentiel de la frustration –à la fois sur le plan des principes politiques et dans ses incidences quotidiennes– ressentie par la population palestinienne. Elle alimente le sentiment d'injustice devant ce que les Palestiniens considèrent, avec la communauté internationale, comme une occupation illégale.

C'est à partir de juin 1967, après la prise de possession par Israël de la Cisjordanie et de Gaza, que les gouvernements successifs du pays, travailliste comme Likoud, engagèrent une politique systématique d'implantation dans les territoires occupés. A l'origine de cette stratégie, la référence à l'Israël biblique, incluant la Judée et la Samarie comme propriété naturelle du peuple juif. D'autres considérations, plus politiques, sont cependant venues compléter cette justification originelle. Les implantations sont rapidement devenues, aux yeux des responsables israéliens, partie prenante des considérations de souveraineté et de sécurité d'Israël, en légitimant notamment la présence de l'armée israélienne sur ces territoires, du fait de sa mission de protection de citoyens israéliens.

Aujourd'hui, les implantations s'élèvent sur l'ensemble des territoires occupés à un total de quelque 150 unités, réparties en quatre zones principales : 107 en Cisjordanie (180.000 colons), 14 dans la bande de Gaza (4 000 colons), 14 à Jérusalem Est (170 000) et 33 sur les hauteurs du Golan (9 000 colons).

Encore convient-il de souligner les **différences de configuration** entre les implantations. Pour la plupart des Israéliens, ce sont des **raisons économiques** qui les conduisent à s'installer dans les colonies. Ainsi en est-il des deux plus importantes colonies de Cisjordanie que sont Ariel (15 000 habitants) ou Maale Adoumim (25 000 habitants), où vivent des Israéliens travaillant à Tel Aviv ou Jerusalem. Les colons qui s'installent dans les implantations –à Gaza ou dans d'autres parties de la Cisjordanie pour des **raisons plus strictement religieuses ou politiques**– ne sont guère plus de 50 000.

- Un coût considérable pour la collectivité

Les implantations bénéficient d'un effort financier public considérable : l'aide budgétaire accordée aux colonies est largement supérieure à la moyenne nationale ; selon certaines études, les municipalités de colons disposent d'un budget par tête supérieur de 43 % à la moyenne. Les dépenses en infrastructures publiques –et notamment routières– suivent la même tendance, à l'avantage des colonies. Il faut ajouter le coût généré par les exigences de sécurité liées au déploiement de l'armée autour de ces implantations et à la construction des nombreuses routes de contournement destinées à relier les implantations entre elles.

Ces implantations ont été décidées et développées **en contradiction avec la légalité internationale**. L'article 49 de la IV<sup>ème</sup> Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des civils en temps de guerre interdit à toute puissance occupante de procéder au **transfert de sa propre population civile sur les territoires qu'elle occupe**. La résolution 465 du Conseil de sécurité des Nations unies (1980) a d'ailleurs entériné cette incompatibilité de la politique d'implantations avec la IV<sup>ème</sup> Convention de Genève.

- Les accords d'Oslo et la poursuite de la colonisation

Les accords d'Oslo (1993-1995) n'ont certes pas expressément interdit l'extension des colonies. Ils avaient par ailleurs reporté la négociation sur ce sujet –comme sur d'autres– à l'examen du statut final des territoires. Cela étant, les accords prévoyaient de préserver « l'intégrité et le statut » de la Cisjordanie et de Gaza pendant la période intérimaire. Or la politique d'implantation n'a jamais cessé depuis la signature des accords. Elle s'est au contraire très largement accélérée. Entre 1993 et 2000, le nombre des colons a augmenté de 57 %. Très récemment encore, depuis le début 2002, neuf sites supplémentaires ont été établis, principalement en Cisjordanie, alors que l'accord de coalition conclu par le Premier ministre au début 2001 ne prévoyait la construction d'aucune nouvelle colonie pendant la mandature. Même si le gouvernement israélien range ce processus d'extension de colonies existantes sous le concept de « croissance naturelle » des implantations, il participe néanmoins au processus de poursuite de cette politique dont le « gel » -y compris pour la « croissance naturelle » est demandé par la communauté internationale, dont les États Unis, notamment dans le cadre des recommandations Mitchell du 20 mai 2001. Pour les Palestiniens, elle vide les accords d'Oslo de leur sens en détruisant la continuité territoriale de la zone d'établissement de leur État futur.

- Les avancées de Taba

Sur la base des « paramètres Clinton », les discussions de Taba de janvier 2001 avaient permis de progresser sur certains principes clés :

- un **bloc de colonies** proches de la **ligne verte**, regroupant près de 80 % des colons serait **annexé à Israël en échange de territoires israéliens dévolus aux Palestiniens**. Les zones annexées représentant entre 3 et 6 % des territoires auxquels pourraient s'ajouter la **location** à Israël d'un faible pourcentage additionnel de territoires supplémentaires ;

- une **contiguïté** serait assurée entre les zones sous souveraineté palestinienne et israélienne avec leurs territoires souverains respectifs.

- les **colonies de Gaza** seraient **démantelées** en totalité –sans annexion correspondante de territoires situés dans la bande de Gaza, de même que les colonies de la **vallée du Jourdain**, en échange de **garanties de sécurité** dans cette zone.

Certes, bien des différends sont restés en suspens dans le cadre de ces principes. Ils permettaient cependant d'aborder de façon plus ouverte la question de la frontière du futur État palestinien. En reconnaissant, depuis des années, les termes des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité –de préférence à la formulation de la ligne du 4 juin 1967, Israël peut en effet arguer d'une marge de manœuvre territoriale permise par la formule **retrait « de » territoires**<sup>1</sup>, marge qu'interdit en revanche la version française d'un retrait explicite « des » territoires occupés.

---

<sup>1</sup> Version anglaise : « of territories occupied... ».

## Les réfugiés

La Cisjordanie et Gaza regroupent respectivement 607 000 et 850 000 réfugiés, soit, pour la Cisjordanie, 30 % de la population palestinienne répartis sur 19 camps et 70 % pour Gaza qui comporte 8 camps. Le camp de Khan Younès, au sud de la bande de Gaza regroupe 60 000 réfugiés et votre délégation a pu y visiter l'une des 18 écoles que l'UNRWA<sup>1</sup> y anime.

Les réfugiés représentent la **fraction la plus vulnérable de la population palestinienne**. Celle-ci est, évidemment, dans sa totalité, victime, depuis les 18 mois d'Intifada, des sévères **restrictions de liberté de mouvements** imposées par l'armée israélienne, des **couvre-feux** prolongés ou encore des **incursions militaires** au cœur des villes, des destructions de maisons, des récoltes ou de l'arrachage des citronniers et des oliviers. Les réfugiés des camps subissent cependant plus durement que d'autres les contrecoups sociaux, économiques et humains de ces mesures. L'impact économique et social de l'Intifada et des contre-mesures prises par les responsables israéliens a généré une **hausse massive du chômage** parmi toute la population palestinienne, mais davantage encore parmi les réfugiés, dont désormais 50 % en Cisjordanie et 70 % dans la bande de Gaza vivent en dessous du seuil de pauvreté.

### **L'UNRWA est l'acteur essentiel du soutien des réfugiés palestiniens.**

Cette agence des Nations unies a été créée provisoirement en 1949, soit immédiatement après le premier conflit israélo-arabe de 1948, pour prendre en charge les Palestiniens réfugiés des zones conquises par l'armée israélienne. Elle est aujourd'hui **responsable de l'éducation, de l'action sociale et médicale et de l'aide alimentaire auprès des 3,7 millions de réfugiés palestiniens** de 1948 et de leurs descendants, répartis au Liban, en Syrie, en Jordanie et dans les territoires palestiniens. Votre délégation, au cours de son déplacement à Khan Younès, s'est entretenue avec M. Peter Hansen, Commissaire général de l'agence, qui a insisté de façon concrète sur les conditions de travail des agents de l'agence, non seulement extrêmement difficiles, tant les besoins – en particulier sanitaires – sont immenses, mais aussi dangereux puisque plusieurs de ses personnels, quasiment tous Palestiniens, ont été blessés, voire tués lors des violences qui avaient précédé la mission.

L'une des principales actions de l'UNRWA, dans les territoires palestiniens comme ailleurs, concerne la **scolarisation**. Les 18 écoles du camp ne permettent de répondre que difficilement aux besoins tant l'afflux d'enfants est élevé : il faut scolariser, chaque année, 11 000 enfants supplémentaires. Pour éviter le surpeuplement des classes, les cours sont dispensés par demi-

---

<sup>1</sup> *United Nations Relief and Works Agency.*

journée pour chaque groupe d'élèves. Cette activité scolaire de l'UNRWA, qui dure depuis 53 ans, aura formé deux générations de réfugiés –filles et garçons– dans des **conditions pédagogiques et d'ouverture culturelle sans doute sensiblement supérieures à ce que l'on peut constater dans les pays arabes voisins**. C'est sans doute l'un des rares aspects positifs de la situation des réfugiés depuis plus d'un demi-siècle.

- Le retour des réfugiés : sujet le plus sensible du règlement final.

Ce thème constitue en effet l'un des dossiers les plus difficiles du « statut final ». Il ne concerne pas les seuls réfugiés de Gaza ou de Cisjordanie, mais l'ensemble de ceux qui, après 1948, ayant dû quitter les zones conquises par l'armée israélienne, sont aujourd'hui, au-delà des seuls territoires palestiniens (1,5 million), réfugiés en Jordanie (1,6 million), au Liban (380 000) et en Syrie (390 000).

Dans leur quasi-unanimité, les responsables politiques israéliens ont toujours **rejeté le principe général d'un droit au retour des réfugiés en Israël** dont la mise en oeuvre, compte tenu de la fragilité des équilibres démographiques, risquerait à terme de détruire l'identité juive d'Israël.

Israël refuse par ailleurs d'assumer la **responsabilité historique** de la situation des réfugiés, l'attribuant à la guerre que lui ont livrée ses voisins arabes. De leur côté, les Palestiniens considèrent le droit au retour comme l'un des éléments essentiels du futur État, incompatible avec la perpétuation de camps de réfugiés à l'extérieur de ses frontières. Dans ses propositions de décembre 2000, le Président des États-Unis formulait également sur ce point des bases de négociation qui furent débattues à Taba. Le cadre proposait cinq possibilités : l'option **retour et rapatriement** se ferait : en Israël, dans les territoires israéliens remis à la Palestine dans le cadre d'un échange territorial, ou –essentiellement–, dans l'État palestinien. Ensuite, l'option **réinstallation ou réhabilitation** se ferait dans le pays hôte ou dans un pays tiers. En toute hypothèse, Israël, les pays hôtes (Jordanie, Syrie...) ou les pays tiers resteraient évidemment maîtres de leur politique d'accueil.

Priorité serait reconnue aux réfugiés du Liban, pays qui exclut tout maintien de réfugiés palestiniens sur son sol. Enfin, une commission internationale et un fonds international *ad hoc* permettraient –en application de la résolution 194- de dédommager les réfugiés.

## 2. Jérusalem

Le futur statut de cette ville « trois fois sainte » est l'un des éléments les plus complexes du règlement final sur lequel les rapprochements des positions de chaque partie restent des plus difficiles.

En 1947, la résolution 181 du Conseil de sécurité avait partagé la Palestine, alors sous mandat britannique, entre un État juif et un État arabe. Jérusalem constituait une entité séparée (corpus separatum) placée sous le contrôle des Nations Unies. A l'issue de la première guerre israélo-arabe cependant, la partie orientale de Jérusalem fut conquise par l'armée jordanienne, la partie occidentale étant annexée par Israël qui en fit sa capitale.

La guerre de 1967 permit à Israël la conquête de Jérusalem-Est, annexée le 28 juin suivant. La loi fondamentale du 30 juillet 1980 fit de Jérusalem la « capitale éternelle » d'Israël et, en dépit des condamnations du Conseil de sécurité de l'ONU, un programme de construction fut engagé à partir de 1969 dans la partie orientale de la municipalité qui a conduit à la couper du reste de la Cisjordanie et à modifier l'équilibre démographique de cette partie de la ville au profit des Israéliens.

Aujourd'hui certaines estimations fixent à 75 % la proportion de la population palestinienne de Jérusalem vivant en dessous du seuil de pauvreté et la densité y est sept fois plus élevée que dans la partie israélienne. Depuis Oslo, les Palestiniens résidant à Jérusalem doivent être titulaires d'un permis spécial, facilement révoquant par l'administration israélienne.

Palestiniens et Israéliens souhaitent chacun, avec une même unanimité, que Jérusalem devienne –ou reste– la capitale de leur État respectif. Au problème d'un éventuel partage de la souveraineté s'ajoute dans la vieille ville celui du contrôle de l'Esplanade des Mosquées –lieu sacré pour les Musulmans (qui est le Mont du Temple –pour les juifs-)– et du Mur occidental, situé en contrebas de l'Esplanade, lieu sacré –avec le Saint des Saints– des Juifs. Lors des entretiens de Taba, des points de convergences avaient pu être trouvés : sur la base des « paramètres Clinton », Jérusalem deviendrait la capitale des deux États –Yerushalāim capitale d'Israël et Al-Qods capitale de la Palestine. La souveraineté israélienne s'exercerait sur les quartiers juifs et la souveraineté palestinienne sur les quartiers arabes. La partie palestinienne aurait même accepté la souveraineté israélienne sur certains quartiers –implantations de Jérusalem-Est.

S'agissant des lieux saints, les parties n'étaient pas parvenues, à Taba, à un rapprochement sur leur souveraineté respective. L'idée avait été alors avancée du contrôle par l'État juif du Mur occidental et de celui de l'Esplanade des Mosquées par les Palestiniens, la souveraineté des lieux en question étant confiée provisoirement (durant 3 ans) aux 5 membres permanents du Conseil de Sécurité et au Maroc.

### **3. La sécurité**

Lors des entretiens de Taba, la partie palestinienne avait pris en compte, sous certaines conditions, l'exigence formulée par Israël, de disposer

de **trois stations d'alerte avancée en territoire palestinien**. Conformément aux préconisations du Président Clinton, l'État palestinien serait à « **armement limité** » mais le rapprochement sur le détail de cette formulation n'avait pu aller au-delà.

#### 4. Le problème crucial de l'eau

Bien que figurant au nombre des éléments sur un statut final, le problème de l'eau n'est pas explicitement mentionné dans les «paramètres Clinton», ni, semble-t-il, dans les entretiens de Taba de janvier 2001. Il conditionne pourtant, pour une très large part, tout règlement à venir.

Dans un contexte régional de rareté de l'eau, les ressources des populations israélienne et palestinienne en ce domaine proviennent du Jourdain, du lac de Tibériade et d'une nappe montagneuse située essentiellement en Cisjordanie. Depuis juin 1967, l'exploitation de l'eau par les Palestiniens fait l'objet d'une législation israélienne très restrictive. La consommation d'eau par les Israéliens est en moyenne cinq à six fois plus élevée que celle des Palestiniens : Israël et les colonies en consomment environ 80 %. Par ailleurs, si l'on estime à quelque 70 % la proportion de terres israéliennes irriguées, celle-ci, pour les Palestiniens, tombe à 5 %... A Gaza, les eaux du Wadi Gaza sont en quasi-totalité prélevées par Israël, provoquant, dans la partie autonome de la bande de Gaza, une situation très largement déficitaire. La mise en œuvre des accords d'Oslo n'a pas permis une quelconque amélioration de la situation. A l'avenir, la viabilité même des deux États, imposera une coopération équilibrée et une gestion conjointe.

## ***D. DES CONTEXTES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DÉFAVORABLES***

### **1. En Israël, une coalition gouvernementale paradoxale**

Depuis les élections du 6 février 2001, Israël est gouvernée par le plus large gouvernement de coalition de l'histoire du pays, conduite par le Premier ministre Ariel Sharon. Elle regroupe en effet des formations de la droite nationaliste et des représentants du Parti travailliste. Cette coalition paradoxale est due aux contrecoups subis par le précédent gouvernement travailliste d'Ehud Barak : échecs des négociations de camp David, déclenchement de l'Intifada le 28 septembre 2000 et déroute électorale du Premier ministre travailliste lors des élections de février 2001. Autant d'éléments qui ont mis en lumière les rivalités internes du Parti travailliste. La position de M. Peres au sein du gouvernement comme ministre des affaires étrangères est difficile à tenir. Les différences d'approches avec son premier ministre sont fréquentes, sur les dossiers de la sécurité ou des ouvertures à l'égard de responsables de l'Autorité palestinienne.

La désignation du ministre de la défense, M. Ben Eliezer, à la tête du parti travailliste n'a pas modifié la donne. Cela étant, l'entretien accordé à notre délégation par le ministre de la défense a été l'occasion pour ce dernier de confirmer son ambition de participer aux prochaines élections d'octobre 2003 et de briguer la présidence du Conseil, les échéances dussent-elles être avancées s'il décidait éventuellement de quitter le gouvernement.

La cohésion de cette coalition se renforce dans une situation de crise majeure telle que celle engagée le 30 mars dernier à la suite de l'attentat de Netanya. Les divergences d'appréciation ou de stratégie cèdent alors le pas devant l'union nationale nécessaire. Ainsi l'opinion elle-même soutient-elle majoritairement (70 %) l'opération « Rempart » alors même que, quelques semaines plus tôt, elle condamnait, avec une forte majorité, la politique de sécurité du Premier ministre israélien.

Deux ministres de la coalition issus des partis d'extrême droite avaient quitté le gouvernement lorsque le Premier ministre avait adopté au début du mois de mars 2002, une position plus souple quant à son exigence des 7 jours de calme absolu avant toute reprise des contacts avec les responsables palestiniens et après l'allègement, décidé le 14 mars 2002, du confinement imposé à Ramallah au Président de l'Autorité palestinienne.

Ce mouvement de « balancier » s'est d'ailleurs inversé le 6 avril dernier dans le contexte de l'opération « Rempart » avec l'entrée au gouvernement d'un représentant du parti national religieux.

Une telle coalition ne peut guère élaborer autre chose qu'une gestion au jour le jour. Alors même que les choix cruciaux la sollicitent : sur la reprise ou non des négociations, avec quels interlocuteurs palestiniens et sur quelles bases politiques, sur la réponse à donner à l'offre de la Ligue des États arabes, aux injonctions internationales etc... Le risque d'une anticipation des échéances électorales israéliennes pourrait contribuer à faire des électeurs israéliens les arbitres ultimes des choix nécessaires, sachant que les sondages avaient longtemps placé M. Netanyahou en position de favori et que le candidat travailliste potentiel, M. Ben Elieser, ne semblerait guère en mesure de rassembler au sein de son propre parti.

Le gouvernement actuel reste et restera sans doute tributaire, en cas d'ouvertures à l'adresse des Palestiniens, des menaces de démission répétées des représentants des formations d'extrême droite, comme il pourrait l'être, à l'inverse de celle des ministres travaillistes si une ligne dure sans perspective politique, tendait à se pérenniser.

La proximité des échéances électorales pèsera sur les stratégies suivies au sein des principales composantes de la coalition. D'autant que la nouvelle loi électorale, votée en mars 2001, en supprimant le principe de l'élection du Premier ministre au suffrage universel, est revenue au système précédent où c'est le dirigeant du parti vainqueur aux élections législatives qui sera porté à la tête du gouvernement.

Les enjeux de sécurité, évidemment les plus sensibles pour l'opinion israélienne, ne sont pas le seul sujet de préoccupation. La dégradation sensible de l'économie pèse également pour les choix politiques futurs.

## **2. Une économie en crise**

Israël traverse en effet une crise économique profonde et durable. Les effets conjugués de la crise politique du conflit avec les Palestiniens, du ralentissement de la croissance mondiale et des difficultés des secteurs des hautes technologies et du tourisme ont fait que la croissance en 2001 a été exceptionnellement mauvaise (- 0,5 %) et le PIB a reculé de 3 %. Le taux de chômage atteint désormais 10 % et des régions entières comme le Néguev et la Haute Galilée sont en situation de détresse économique.

Le budget décidé par la Knesset au début de l'année ne prévoit aucun dispositif destiné à pallier ou anticiper les incidences de l'Intifada sur l'économie. Les grèves à répétition affectant le secteur public ont contribué à gripper davantage le fonctionnement de l'économie.

Plus encore que les mauvais résultats du gouvernement dans sa politique de sécurité, la gestion économique avait recueilli un désaveu massif de la part de l'opinion publique israélienne qui, selon un sondage réalisé le 8 mars 2001, se déclaraient, à 92 %, mécontents de la politique suivie. Cette donnée devient, avec la sécurité, l'un des enjeux politiques intérieurs prioritaires dans le cadre de la « précampagne » électorale qui, une fois passée la crise en cours, ne manquera pas de s'engager.

### **3. Des institutions palestiniennes dont l'existence n'est plus que virtuelle**

L'élection du Conseil législatif palestinien, le 20 janvier 1996, a été l'acte de naissance des institutions de l'Autorité palestinienne.

Les élections aux 88 sièges du Conseil législatif, organisées dans les territoires palestiniens, y compris à Jérusalem-Est, ont donné au Fatah – le parti de Yasser Arafat – une majorité de 66 sièges, auxquels s'ajoutent les élus « indépendants ». Le même jour, Yasser Arafat fut élu à la présidence de l'Autorité palestinienne avec 88 % des suffrages. Les partis islamistes n'ont pas participé aux élections.

Le siège du Conseil législatif est situé à Ramallah mais des séances s'étaient tenues à Gaza et dans d'autres localités de Cisjordanie, Naplouse ou Bethléem.

L'une des fonctions du Conseil législatif était de mettre en place les bases d'un État de droit et d'élaborer une constitution intérimaire. Depuis 1996, son travail législatif n'a pas été négligeable – en particulier par l'adoption d'un régime plutôt libéral dans le monde arabe, relatif aux organisations non gouvernementales, dont plus de 700 sont présentes dans les territoires. Le Conseil a aussi été un lieu de débat où l'opposition, mais aussi les élus de la majorité, n'hésitaient pas à questionner les responsables de l'Autorité et à critiquer son action, à tel point que la publicité des débats a dû être strictement encadrée.

Les compétences du Conseil sont limitativement définies : éducation, culture, santé, protection sociale, impôts directs, tourisme. Sont formellement exclus les sujets relevant des relations internationales et les dossiers du statut final : Jérusalem, réfugiés, colonies, frontières, accords de sécurité et relations de coopération.

Le fonctionnement du Conseil s'est cependant heurté à des obstacles de toute nature qui, avant même le déclenchement de l'opération « Rempart », ont contribué à son affaiblissement et, plus généralement, à celui de l'Autorité palestinienne elle-même.

Le premier obstacle était pratique : les conséquences de l'Intifada, les bouclages des territoires ont empêché le Conseil de se réunir et donc de travailler dans des conditions normales. Les élus ont été conduits à travailler par téléphone, à se rassembler dans leurs circonscriptions ou à adresser leurs propositions sur les sujets inscrits à l'ordre du jour au secrétariat au Conseil.

D'autres obstacles relèvent de causes plus profondes : le président de l'Autorité n'a guère promulgué à ce jour que 50 % des lois votées. Manquent à l'appel des textes essentiels –notamment la loi fondamentale, la législation sur le système judiciaire ou encore le statut des fonctionnaires- autant de textes votés mais non promulgués par M. Arafat.

L'absence de réelle séparation de l'exécutif du législatif ne permet pas un contrôle équilibré –l'exécutif et son président ne sont qu'une « commission exécutive », partie intégrante du Conseil législatif. Au moins 80 % des membres de cette commission exécutive doivent être également des membres élus du Conseil.

La prééminence des cadres de l'OLP au sein de l'institution explique sans doute aussi le maintien de pratiques politiques et économiques incompatibles avec un véritable État de droit. L'autoritarisme du président de l'Autorité ou une certaine opacité dans le fonctionnement de l'autorité exécutive sont fréquemment relevés. Des membres élus du Conseil législatif, rencontrés par votre délégation, ont clairement soulevé ce problème, estimant notamment que la situation de crise en cours ne devait pas dispenser de la mise en place d'une véritable démocratie, libérée également des accusations de corruption portées ici et là.

Enfin, aux compétences limitées déjà évoquées s'ajoute aussi l'enlisement du processus de paix qui a conduit à la reconduction du mandat des membres de l'Autorité palestinienne élus pour 5 ans en 1996, contribuant également à fragiliser sa légitimité.

Enfin, la guerre–désormais ouverte- engagée depuis plusieurs mois a entraîné des difficultés économiques considérables.

#### **4. Une économie profondément sinistrée**

Depuis le début de l'Intifada, les restrictions partielles ou totales aux mouvements des biens et des personnes entre les Territoires et Israël ont été en place de façon ininterrompue. Dans une **étude couvrant la période octobre 2000-septembre 2001**, l'UNSCO<sup>1</sup> avait ainsi répertorié jusqu'à 51 enclaves isolées les unes des autres. Les postes frontière avec l'Égypte et la Jordanie avaient été fermés au trafic commercial respectivement 78 et 72 % du temps.

---

<sup>1</sup> Service du Coordinateur Spécial des Nations Unies dans les territoires occupés.

Deux hypothèses étaient retenues pour évaluer les pertes globales de l'économie palestinienne dues à la politique de bouclage : l'hypothèse « pessimiste » prévoyait une chute du PIB de 50 % entraînant une perte globale d'environ 2,6 milliards de dollars. En ajoutant à ces montants les pertes de revenu des travailleurs palestiniens qui ne peuvent plus travailler en Israël ou dans les colonies (594,5 millions de dollars), les pertes totales étaient estimées à 3,2 milliards de dollars.

Le conflit a affecté considérablement les flux commerciaux entre les Territoires palestiniens et Israël qui correspondent à près de 75 % des échanges globaux des Territoires palestiniens. Au cours du premier semestre 2001, les importations avaient déjà baissé de 33,5 % par rapport au premier semestre 2000 et les exportations vers Israël s'étaient déjà réduites de 17,7 %.

La demande adressée aux entreprises s'est effondrée tandis que le volume des ventes a baissé de 47 %. L'industrie ne tournait qu'à 30/40 % de ses capacités avec un personnel démotivé ou absent pour cause de bouclages. Les entraves à la libre circulation des marchandises ont entraîné une hausse du coût des transactions : matières premières, transport, et un rallongement des délais de livraison. De nombreuses petites sociétés ne remboursaient plus leurs dettes ou faisaient faillite. Toutefois, une économie de résistance s'était instaurée. L'économie souterraine, déjà importante avant l'Intifada (entre 30 et 40 %), aura permis d'assurer la circulation d'un minimum de liquidités.

Enfin, la faiblesse de l'investissement public n'a plus contribué au soutien de l'investissement privé, les donateurs internationaux privilégiant désormais l'aide d'urgence au détriment de l'aide projet.

D'autre part, alors que le taux de chômage s'établissait à 12,7 % avant l'Intifada, ce dernier s'élevait déjà –en 2001- en moyenne à près de 40 % (35 % en Cisjordanie et 50 % dans la bande de Gaza). On estimait à 80 000 le nombre d'emplois détruits dans le secteur privé pendant la période. L'Intifada a renforcé l'importance du secteur public comme employeur potentiel, situation qui ne saurait perdurer sur le long terme en raison de la contrainte budgétaire qu'elle induit.

Le chômage, dû notamment à la perte des emplois en Israël et aux restrictions internes de circulation, a eu des effets directs sur le revenu des ménages qui a chuté de 40 %.

A la fin de l'année 2001, près de 46 % de la population vivait déjà en dessous du seuil de pauvreté estimé à 2,1 dollars par jour et par personne en dépense de consommation.

Une année d'Intifada a eu également des résultats désastreux sur le budget de l'Autorité palestinienne dont les recettes dépendent, à hauteur d'environ 60 %, des restitutions fiscales. A la fin de septembre 2001, près de

268 millions de dollars de restitutions fiscales étaient toujours bloquées par Israël.

**Couvrant une période déterminée, d'octobre 2000 à septembre 2001, les analyses économiques précédentes ne prennent pas en compte, et pour cause, les événements du premier trimestre 2002 qui n'ont pu que contribuer à accélérer la pente d'une dégradation continue de l'économie palestinienne.**

Dans ce contexte, l'Union européenne a eu –et gardera- un rôle important. Celle-ci éprouve, certes, en dépit de l'action résolue de son Envoyé spécial M. Moratinos, de réelles difficultés à s'affirmer politiquement dans le conflit israélo-palestinien et à déterminer une unité de vues entre ses membres, hors le nécessaire soutien à un engagement américain accru dans la région.

Il reste que l'Union européenne a été, et demeure, un soutien économique majeur du processus de paix initié à Oslo. D'une valeur annuelle moyenne de quelque 500 millions d'euros, l'aide économique et financière européenne a, depuis 1996, permis la réalisation de nombreuses infrastructures dans les territoires palestiniens, dont certaines n'ont d'ailleurs pas survécu aux combats récents –notamment l'aéroport de Gaza.

L'assistance financière régulière, augmentée fréquemment d'une aide d'urgence, a permis de combler le déficit budgétaire de l'Autorité palestinienne. Enfin, l'Union européenne est, après les États-Unis, le deuxième contributeur au budget de l'UNRWA.

## OBSERVATIONS FINALES

### 1. Un dialogue direct désormais impossible

- Les actions militaires successives, jusqu'à l'opération massive, récemment conduite contre les infrastructures de l'Autorité palestinienne et la personne même de son président, Yasser Arafat, ont redonné à ce dernier la force symbolique du combattant assiégé de la cause palestinienne, qui avait été la sienne en 1970 en Jordanie (Septembre Noir) ou en 1982 au Liban. S'il a été désigné comme « ennemi d'Israël » par le Premier ministre israélien, le président de l'Autorité palestinienne reste le seul interlocuteur légitime pour les principaux acteurs de la communauté internationale, États-Unis, ONU, Union européenne ou Russie.

Cette situation, à l'issue des opérations militaires israéliennes en cours risque fort de mener à une impasse majeure. L'actuel Premier ministre israélien et le président de l'Autorité palestinienne, forts d'un soutien intérieur renouvelé, seront à la fois des **partenaires impossibles et des interlocuteurs obligés**. Conjugée à une coalition gouvernementale israélienne dont l'hétérogénéité empêche toute stratégie globale à long terme, cette situation **interdit toute perspective et ferme l'horizon d'une reprise, plus urgente que jamais, des négociations sur un règlement final**.

### 2. L'espoir détruit des accords d'Oslo

Les institutions palestiniennes que ces accords avaient mises en place sont moribondes et leurs infrastructures détruites. La somme des promesses et des engagements respectifs non tenus les ont discréditées parmi les opinions des deux parties.

Les accords d'Oslo avaient défini tout à la fois une méthode et un contenu. La méthode était celle d'un dialogue direct et continu entre Israéliens et Palestiniens, jugé seul à même d'aboutir à des solutions de compromis autour d'intérêts mutuellement reconnus. Le contenu, pour sa part, avait privilégié un dispositif intérimaire de nature à construire la confiance réciproque qui, le moment venu, aurait contribué à une entente sur les éléments du règlement final. L'espoir placé dans la méthode et le contenu est à présent évanoui : on sait ce qu'il est advenu et de l'une et de l'autre.

Restent malgré tout, **les acquis des pourparlers de Taba**, fondés sur les propositions du Président Clinton en décembre 2000. Leurs acquis informels ne sont plus aujourd'hui une option pour le Premier ministre israélien et la majorité de la coalition gouvernementale qu'il dirige. Ne pourraient-ils pas cependant constituer, le moment venu, les bases d'une

proposition d'accord formulée par une tierce partie, dans le cadre d'une conférence internationale, une sorte de « **Madrid bis** » dont les États-Unis, l'ONU, l'Union européenne et la Russie assureraient le parrainage actif ?

### 3. La communauté internationale : au-delà de la fermeté des principes, quelle forme d'action possible ?

Depuis l'adoption des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui ont fondé les acquis de la Conférence de Madrid –les territoires contre la paix- et dont les accords d'Oslo étaient directement issus, la communauté internationale était parvenue à initier un dialogue apparemment impossible. Avec les récentes résolutions 1397, 1402 et 1403 où les États-Unis ont joué un rôle moteur inédit, avec également la proposition de la Ligue arabe formulée à Beyrouth le 28 mars, la communauté internationale a précisé sa vision sur le futur de la région, en particulier quant à la perspective d'une cohabitation apaisée de deux États sur un territoire partagé.

Sur la base de ces principes, et toute reprise d'un dialogue direct semblant plus éloignée que jamais, il lui revient de prendre désormais une responsabilité active dans la gestion de la crise, pour dépasser un blocage dont les conséquences régionales pourraient s'avérer plus graves encore. Cette implication revêtirait deux aspects complémentaires.

Sur le modèle de la conférence de Madrid en 1991, la **convocation d'une conférence internationale** réunissant en plus des deux parties les pays et organisations membres du « quartet »<sup>1</sup>, les pays arabes modérés ainsi que le Liban et la Syrie, permettrait de négocier sur des bases politiques et des principes plus avancés qu'en 1991.

L'expérience retirée de l'échec de la phase intérimaire engagée en 1993 pourrait également conduire au **déploiement, sur le terrain d'une présence internationale** d'observation, d'interposition ou de sécurisation. Depuis la mise en place de simples observateurs du respect d'un cessez-le-feu à celle d'une force *ad hoc*, éventuellement « robuste » pour « accompagner » de premières mesures concrètes de redéploiement militaire israélien, voire un règlement politique, l'éventail est assez large. Il reviendrait surtout à un tel dispositif, où les États-Unis tiendraient un rôle prééminent, de combler tout vide sécuritaire et de se substituer provisoirement, dans les territoires, à une Autorité palestinienne désormais privée des moyens matériels et administratifs qui devaient lui permettre d'assurer les missions que les accords d'Oslo lui avaient confiées.

Une telle implication ne serait pas sans risques ni difficultés.

---

<sup>1</sup> ONU, États-Unis, Russie et Union européenne.

Une telle démarche, se plaçant en effet en rupture avec la méthode du dialogue direct, devra composer avec le refus traditionnel d'Israël de déléguer à quiconque le soin d'assurer sa sécurité et *a fortiori* de décider de son avenir.

Pour cette raison, le déploiement d'une force d'interposition internationale, qui suppose généralement un accord des deux parties, est loin d'être acquis. Rappelons que la seule force d'observation internationale jamais déployée en Cisjordanie, la Présence Internationale Temporaire à Hébron, (TIPH, quelque 150 observateurs), résulte d'un seul accord israélo-palestinien ; financée par la Norvège, cette force est totalement extérieure à l'ONU. Un tel schéma porté à une échelle plus ambitieuse, pourrait-il, s'il impliquait très largement les États-Unis, servir de modèle ?

L'implication nouvelle des États-Unis dans le conflit israélo-palestinien n'est pas non plus sans ambiguïté. N'est-elle pas seulement liée à la préparation d'une action contre l'Irak dans le cadre de la priorité politique accordée à la lutte contre le terrorisme ? En d'autres termes, répond-elle à un engagement tactique passager ou s'agit-il de renouer avec l'investissement personnel qui a caractérisé la démarche du Président Clinton à la fin de son mandat ? De quelle marge d'action pourrait, au surplus, bénéficier l'administration américaine face aux réticences traditionnelles du Congrès sur le dossier proche-oriental ?

\*

\* \*

Les affrontements sans précédent qui opposent Israël à l'Autorité palestinienne, avec les tragédies humaines qu'ils ont provoquées, constituent-ils l'ultime et dramatique étape d'une phase intérimaire que les rancunes et la défiance croissantes ont peu à peu ruinée ?

Illustrent-ils à l'inverse, un simple et brutal retour en arrière, effaçant près de dix années d'efforts et d'espoirs nés de la reconnaissance mutuelle ?

Vos rapporteurs veulent croire en la première option. Le désir de paix de la majorité des populations israélienne et palestinienne, les bases juridiques et politiques nouvelles à la disposition de la communauté internationale -initiative saoudienne, évolutions américaines sur l'État palestinien...- peuvent laisser entrevoir, par-delà les violences endurées et les traces qu'elles laisseront dans les esprits, une évolution positive. Au sein de chaque camp, une fois la crise apaisée, les partisans du dialogue et de la paix pourront démontrer avec peut-être plus d'arguments qu'avant, la nécessité de certaines concessions de part et d'autre, au final moins douloureuses ou destructrices que les conséquences d'un combat sans fin.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 27 mars 2002.

A l'issue de l'exposé du président, un débat s'est ouvert entre les commissaires.

**Mme Monique Cerisier-ben Guiga** s'est dite en plein accord avec l'analyse de M. Xavier de Villepin, président. Elle a indiqué qu'aujourd'hui, se trouvaient face à face, d'un côté la réalisation d'un État-nation sur le modèle européen, et de l'autre, un peuple privé d'État depuis la domination ottomane, à laquelle avait succédé le mandat britannique, alors même que des pays voisins, notamment la Jordanie et l'Égypte, accédaient à l'indépendance. Reprenant l'analyse formulée par M. Dominique Moï si lors d'une récente audition devant la commission, elle a estimé que les Palestiniens ne pouvaient que ressentir un sentiment profond d'injustice, ne s'estimant pas responsables des massacres de juifs commis sur le sol européen durant la deuxième guerre mondiale, qui avaient conduit, peu après, à la création de l'État d'Israël.

Elle a relevé, par ailleurs, que l'idéal sioniste avait été de permettre au peuple juif de jouir enfin de la sécurité dans le nouvel État. Or, aujourd'hui, la peur et l'insécurité sont omniprésentes. Il importait donc désormais d'ouvrir un nouvel horizon politique aux Palestiniens, souci que quelques Israéliens reconnaissaient comme indispensable.

Le désespoir palestinien nourrissait, a poursuivi **Mme Monique Cerisier-ben Guiga**, une révolte de plus en plus meurtrière, à laquelle les responsables israéliens entendaient répondre de la même manière.

**Mme Monique Cerisier-ben Guiga** a estimé que la dépossession engendrée par la politique de colonisation, les destructions d'habitations, les bouclages, venaient accroître l'humiliation d'une population palestinienne prisonnière. Elle s'est déclarée pessimiste pour l'avenir, d'autant que l'engagement des États-Unis semblait essentiellement dicté par le souci de préparer le champ à une éventuelle intervention en Irak.

Pour autant, **Mme Monique Cerisier-ben Guiga** a estimé que les deux peuples étaient aujourd'hui fatigués de cette violence et voulaient y mettre un terme. Dans ce contexte, elle a émis le vœu que l'initiative saoudienne puisse favoriser une évolution pacifique.

**M. Michel Pelchat** a estimé que les États-Unis devaient s'impliquer davantage dans le conflit actuel. Ils ne semblaient pas percevoir la réalité de la situation et il n'était pas exclu que les échéances intérieures pèsent sur leur

analyse. Il a estimé que l'on pouvait fonder de grands espoirs sur l'initiative du prince Abdallah dont l'on pouvait espérer qu'elle soit approuvée par tous les États arabes. A cet égard, il a estimé que les conditions imposées par M. Ariel Sharon au Président de l'Autorité palestinienne pour qu'il puisse se rendre à la réunion de la Ligne arabe à Beyrouth étaient difficilement acceptables. Il était cependant à craindre que l'absence à ce sommet de plusieurs représentants arabes importants n'affaiblisse finalement l'intérêt de la proposition saoudienne.

**M. Michel Pelchat** a par ailleurs fait observer que les destructions, que la délégation avait constatées à Gaza, étaient moins le résultat de combats que celui d'actions punitives conduites par l'armée israélienne sans véritable raison militaire : arrachages d'oliviers, destructions de maisons, de commissariats de police, du port de Gaza etc.

Pour **M. Michel Pelchat**, la politique de sécurité conduite par le Premier ministre israélien ne pouvait pas fonctionner. Il convenait donc d'en avoir une approche plus globale, fondée en particulier sur une interposition internationale.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a relevé que jamais on n'a atteint le niveau de violence actuel. A la source des violences, il faut parler de l'occupation israélienne et de la politique d'implantations, qui n'avait, selon certains Israéliens, aucune justification, ni stratégique, ni économique. Cette politique pesait, au demeurant, lourdement sur le budget israélien. Cette politique répondait en fait, en partie, d'après elle, à des préoccupations idéologiques.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a estimé que le procédé du bouclage des Territoires palestiniens était également l'une des causes des violences. Ainsi, à Bethlehem, at-elle rappelé, 40 chars israéliens avaient récemment investi la ville, et durant 12 jours, les habitants n'avaient pu quitter leur habitation. Du fait de ces bouclages, les hôpitaux sont fréquemment privés d'eau et d'électricité, l'économie est sinistrée et le taux de chômage atteint désormais les 70 %.

Pour **Mme Danielle Bidard-Reydet**, l'armée israélienne ne se contente pas d'actions de riposte : elle conduit des initiatives répressives dans le cadre d'une politique de punition préventive.

Il importait, par ailleurs, pour **Mme Danielle Bidard-Reydet**, de préciser que le clivage ne se situait pas entre Israéliens et Palestiniens. Si certains Palestiniens, comme certains Israéliens, entendent poursuivre l'action militaire, la majorité de la population israélienne et de la population palestinienne est favorable à une solution politique. Parmi les personnalités politiques, comme Yasser Rabbo, chez les Palestiniens, et Yossi Beilin, chez les Israéliens, des responsables s'attachent à promouvoir une voie politique.

La proposition du prince Abdallah d'Arabie Saoudite, a poursuivi **Mme Danielle Bidard-Reydet**, en offrant à tous les États arabes de reconnaître Israël en échange du retrait des territoires occupés en 1967, est d'une haute tenue politique. A cet égard, a-t-elle estimé, les conditions posées au déplacement au Sommet de Beyrouth de M. Yasser Arafat par le Premier ministre israélien, ne grandissaient pas ce dernier. Il était par ailleurs regrettable que la Jordanie et l'Égypte soient absentes de cette réunion essentielle de la Ligue arabe.

Pour **Mme Danielle Bidard-Reydet**, une présence internationale est nécessaire, même si sa mise en oeuvre comporte des difficultés, comme en atteste l'assassinat de deux observateurs (suisse et turc) de la Présence internationale temporaire à Hebron (PITH), survenue près de cette ville de Cisjordanie.

En concluant, **Mme Danielle Bidard-Reydet** a estimé que la présence de la délégation sénatoriale sur le terrain avait constitué un acte politique positif. Il importait en effet, dans le climat de violence actuel, de tout faire pour soutenir ceux qui, dans chaque camp, s'efforcent de promouvoir la solution politique.

**M. Daniel Goulet** s'est également félicité de la présence, sur le terrain, d'une délégation de la commission, démontrant l'implication de cette dernière sur le dossier essentiel du conflit du Proche-Orient. Il a souligné l'inégalité du rapport de forces entre les parties en présence, estimant que les violences commises étaient inacceptables. La mission avait été l'occasion de percevoir à quel point les populations étaient désemparées. Tout devait donc être fait pour soutenir l'initiative de paix proposée par le prince Abdallah d'Arabie saoudite. Il convenait enfin, a conclu **M. Daniel Goulet**, que la commission suive attentivement les développements futurs de la situation au Proche-Orient.

**M. Jean-Guy Branger** s'est interrogé sur le processus qui avait permis une telle dégradation de la situation. Il a estimé que la reconnaissance de l'État palestinien était indissociable d'un accord sur les frontières de ce dernier, or cette question était sans cesse reportée. **M. Jean-Guy Branger** s'est dit frappé de la disproportion des moyens mis en oeuvre par chacune des parties, du fait de la supériorité militaire très nette de l'armée israélienne. Au surplus, le « mitage » des territoires lié à l'implantation des colonies, la multiplication des points de contrôle, entraînaient une situation économique et humaine catastrophique.

**M. Jean-Guy Branger** a souligné la qualité du travail conduit par l'UNRWA permettant notamment, dans les camps de réfugiés, le taux de scolarisation le plus élevé des pays arabes. Après avoir déploré que le président de l'autorité palestinienne n'ait pu se rendre au sommet de Beyrouth,

**M. Jean-Guy Branger** a formulé l'espoir que les États-Unis, du fait de leur grande influence sur Israël, s'engagent de plus en plus.

**M. Christian de La Malène** a estimé que toute paix, ou début de paix, ne pourrait être qu'imposé ou « interposé ». Seuls, les États-Unis étaient en mesure d'agir à cette fin, à condition qu'ils décident de devenir enfin de véritables arbitres entre les deux parties en présence.

**M. Robert Del Picchia** s'est interrogé sur la disponibilité des pays à engager des contingents dans une force internationale d'interposition, dont l'action ne serait pas sans danger.

**M. Michel Caldaguès** a relevé qu'il était regrettable que les avertissements lancés par la France, il y a près de quarante ans, sur la situation au Proche-Orient, n'aient pas été alors mieux entendus. Il a estimé qu'une interposition internationale n'avait de vertu que si elle avait des objectifs ambitieux. Le fond de la question tenait aux garanties d'une paix future. C'est à bon droit que le Gouvernement israélien faisait de la sécurité sa première priorité pour laquelle Israël, instruit par l'histoire, ne comptait d'ailleurs que sur lui-même.

Par ailleurs, les États-Unis, invités à s'impliquer davantage, se voient parfois reprocher, ici et là, de le faire de façon excessive. Enfin, sans méconnaître les abus dont on pouvait constater les effets sur la population palestinienne, **M. Michel Caldaguès** a estimé qu'aucune paix ne serait possible sans qu'Israël soit sûr de bénéficier des garanties indispensables de sécurité.

**M. Xavier de Villepin, président**, a craint qu'on n'assiste, dans les semaines à venir, à une escalade de la violence. Il a par ailleurs estimé probable une détérioration, à plus ou moins longue échéance, des relations entre les États-Unis et le Premier ministre israélien.

Le déploiement d'une force internationale dans la région ne serait certes pas sans risque. Il convenait toutefois, a souligné **M. Xavier de Villepin, président**, d'avoir également présent à l'esprit les risques qu'entraînerait une aggravation de la situation au Proche-Orient, compte tenu certes de l'enjeu pétrolier, mais aussi des risques de déstabilisation de certains pays arabes qui pouvaient conduire à un éclatement régional.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est enfin déclaré fier de la position constante exprimée par la diplomatie française sur le dossier proche-oriental, position qui, en reconnaissant le droit inaliénable d'Israël à exister dans des frontières sûres et reconnues, faisait aussi valoir la nécessité d'un État palestinien viable dans des frontières définitives.

La commission a **donné acte** à son président de sa **communication** et en a **autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

## **ANNEXE N° 1 - LE PROGRAMME DE LA DÉLÉGATION**

### **Dimanche 17 mars**

- 15 h 30* Arrivée à Lod Tel Aviv par vol AF 1992  
Transfert à Jérusalem
- 18 h 30* Rencontre avec les délégués français au CSFE et les principaux représentants des associations françaises
- 20 h* Dîner offert par l'ambassadeur de France en Israël

### **Lundi 18 mars**

- 8 h 15* Entretien avec M. Benyamin Ben-Eliezer, président du parti travailliste et ministre de la défense
- 10 h* Entretien avec M. Yossi Sarid, chef de l'opposition à la Knesset
- 13 h* Déjeuner offert par la partie israélienne sur le thème de l'environnement stratégique d'Israël
- 14 h 45* Entretien avec M. David Magen, Président de la commission des affaires étrangères à la Knesset
- 18 h 30* Départ pour Tel Aviv
- 20 h* Dîner à la résidence de M. Jacques Huntzinger, ambassadeur de France en Israël
- 23 h* Retour à Jérusalem

### **Mardi 19 mars**

- 8 h 30* Petit-déjeuner avec M. Dan Meridor, ministre sans portefeuille, chargé du suivi de l'environnement stratégique d'Israël et coordinateur des services de renseignement israélien (Chef du parti du Centre)
- 9 h 30* Briefing par le Renseignement militaire israélien
- 11 h 15* Départ pour Tel Aviv  
Visite des industries aéronautiques israéliennes (IAI)

et présentation des coopérations franco-israéliennes  
(drônes, secteur spatial)

- 13 h* Déjeuner offert par le président des IAI
- 15 h* Entretien avec M. Yossi Beilin
- 16 h* Entretien avec M. Shimon Peres, ministre des affaires étrangères
- 17 h* Départ pour Gaza
- 19 h* Arrivée à Gaza
- 20 h* Dîner offert par M. Rawhi Fattouh, secrétaire général du conseil législatif palestinien, en compagnie des membres du conseil et de Mme Leila Shahid, déléguée générale de Palestine en France

**Mercredi 20 mars 2002**

- 8 h 30* Petit-déjeuner offert par M. le Consul général en présence de M. Peter Hansen, Commissaire général de l'UNRWA et de M. Lionel Brisson, directeur des opérations de l'UNRWA
- 9 h 30* Départ pour Khan Younès avec l'UNRWA
- 10 h 30* Accueil par des membres du Conseil législatif palestinien du district de Khan Younès – Visite de terrain
- 11 h 30* Retour pour Gaza
- 12 h 30* Déjeuner offert par M. le Consul général avec des représentants palestiniens de la Société civile
- 14 h* Départ de Gaza pour le Consulat général à Jérusalem
- 16 h 30* Départ du Consulat pour Ramallah
- 17 h 30* Entretien avec le Président de l'Autorité palestinienne M. Yasser Arafat
- 18 h 30* Entretien avec M. Yasser Abed Rabbo, ministre de la culture et de l'information
- 19 h 15* Départ de Ramallah pour Jérusalem

*21 h* Dîner à la résidence du Consul général avec les membres du Conseil législatif de Jérusalem

**Jeudi 21 mars**

*10 h 30* Entretien avec M. Ahmed Qrei Abou Ala, président du Conseil législatif à Abou Diss

*13 h* Déjeuner à la Résidence du Consul général

*14 h* Départ pour l'aéroport Lod

*16 h 15* Décollage vol AF 1993

**ANNEXE N° 2 -  
PROPOSITIONS DE WILLIAM CLINTON  
AUX NÉGOCIATEURS PALESTINIENS ET ISRAÉLIENS<sup>1</sup>**

**« LE TERRITOIRE**

*« Le Président Clinton, compte tenu de ce qu'il a entendu, estime qu'une solution juste se situerait autour de 95 %, soit entre 94 % et 96 % de la Cisjordanie pour l'État palestinien.*

*« La terre annexée par Israël devrait être compensée par un échange de terres de 1 % à 3 %, en sus des arrangements pour le « passage protégé permanent » (qui relie la Cisjordanie à la bande de Gaza). Les parties devraient également envisager un échange de terres louées pour satisfaire leurs besoins respectifs. Il y a des façons créatives de le faire.*

*« Les parties devraient élaborer une carte qui tienne compte des critères suivants : 80 % des colons rassemblée dans des blocs de colonies, la continuité (territoriale), le minimum d'annexion de territoire à Israël, le minimum de Palestiniens affectés par cette annexion.*

**« LA SECURITE**

*« La clé réside dans une présence internationale qui ne se retirerait que par consentement mutuel. Cette présence vérifierait également l'application de l'accord par les deux parties.*

*« Le retrait israélien devrait s'échelonner sur 36 mois, tandis que la force internationale se déploierait progressivement dans la région.*

*« A la fin de cette période, une petite présence israélienne serait maintenue sur des sites militaires spécifiques dans la vallée du Jourdain, sous l'autorité de la force internationale pendant une nouvelle période de 36 mois. Ce délai pourrait être réduit en cas de développements régionaux favorables qui réduiraient la menace pesant sur Israël.*

*« Les stations d'alerte avancées : Israël maintiendrait trois installations en Cisjordanie, en liaison avec une présence (un organisme) palestinienne de liaison. Le maintien de ces stations pourrait être révisé au terme d'une période de 10 ans, tout changement de statut devant être mutuellement agréé.*

---

<sup>1</sup> Source : Le Monde diplomatique.

*« Les zones de déploiement d'urgence : les parties doivent encore élaborer des cartes de ces zones et des itinéraires. L'urgence désigne une menace imminente et manifeste contre la sécurité nationale d'Israël, de nature militaire, et qui requiert la déclaration de l'état d'urgence. La force internationale devra en être avertie.*

*« Espace aérien : l'État de Palestine devrait être souverain dans son espace aérien, mais les deux États devraient préparer des arrangements spécifiques pour les besoins opérationnels et d'entraînement d'Israël.*

*« Le Président a compris que la position israélienne est que la Palestine devrait être « démilitarisée », alors que les Palestiniens proposent un « État disposant d'un armement limité ». Le Président propose une formule de compromis : « État non militarisé », compte tenu du fait que la force internationale, s'ajoutant à une forte force de sécurité palestinienne, aura en charge la sécurité des frontières et la dissuasion.*

## **« JERUSALEM ET LES REFUGIES**

### **« Vision générale**

*« Le Président pense que les fossés qui continuent d'exister relèvent plus d'une question de formulation que de problèmes pratiques.*

#### **« I. Jérusalem**

*« Ce qui est arabe devrait être palestinien et ce qui est juif israélien. Cela s'appliquera également à la vieille ville.*

*« Le Président invite les parties à travailler sur des cartes qui assureraient la plus grande contiguïté (territoriale) pour les deux parties.*

*Le Noble Sanctuaire (l'esplanade des Mosquées) Mont du Temple : le fossé ne découle pas de problèmes pratiques d'administration mais des questions symboliques de souveraineté, et sur le moyen de concilier les croyances religieuses des deux parties. Le Président sait que les parties ont discuté diverses formules. Il veut en suggérer deux autres, pour formaliser le contrôle palestinien de facto du Noble Sanctuaire tout en respectant les convictions du peuple juif, un contrôle international devant être assuré dans les deux cas.*

*« 1) Souveraineté palestinienne sur le Noble Sanctuaire et souveraineté israélienne sur le Mur occidental a) et l'espace sacré pour les juifs dont il fait partie ; ou b) et le Saint des Saints dont il fait partie.*

*« 2) Souveraineté palestinienne sur le Noble Sanctuaire et souveraineté israélienne sur le Mur occidental, plus une souveraineté fonctionnelle sur la question des excavations sous le Noble Sanctuaire ou*

*derrière le Mur. De cette manière, un consentement mutuel serait requis avant tout travail d'excavation.*

*« II. Les réfugiés*

*« Israël est disposé à reconnaître les souffrances morales et matérielles qu'ont subies les Palestiniens comme conséquence de la guerre de 1948 et la nécessité de participer à l'effort de la communauté internationale pour traiter ce problème.*

*« Une commission internationale pour appliquer tout ce qui découlera de l'accord : compensation, réinstallation, réhabilitation, etc. Les États-Unis sont disposés à conduire un effort international pour aider les réfugiés.*

*« Le fossé fondamental : comment traiter le droit au retour ? Le Président connaît l'histoire de cette question et combien il est difficile pour la direction palestinienne d'avoir l'air de renoncer à ce principe. Dans le même temps, la partie israélienne ne pouvait accepter aucune référence au droit au retour, qui impliquerait un droit à immigrer en Israël au mépris de la politique souveraine israélienne sur l'admission, ou qui menacerait le caractère juif de l'État.*

*« Toute solution doit tenir compte des besoins des deux parties et être en conformité avec l'approche de (l'existence de) deux États, qu'elles ont acceptée comme un moyen de mettre fin au conflit israélo-palestinien : l'État de Palestine comme patrie pour le peuple palestinien et l'État d'Israël comme patrie pour le peuple juif.*

*« Dans (le cadre) la solution de deux États, l'État de Palestine sera le point focal pour les Palestiniens qui ont choisi de revenir dans la région, sans que soit exclue l'acceptation par Israël de certains de ces réfugiés.*

*« Le Président estime que les parties doivent adopter une formulation à propos du droit au retour qui dise clairement qu'il n'y a pas de droit au retour spécifique en Israël même, mais qui ne nie pas les aspirations du peuple palestinien à revenir dans la région.*

*« A la lumière de cela, le Président suggère le choix entre les deux options :*

*« 1. Les deux parties reconnaissent la lutte des réfugiés palestiniens pour retourner dans la Palestine historique.*

*« 2. Les deux parties reconnaissent le droit des réfugiés palestiniens de retourner dans leur patrie.*

« L'accord définirait l'application de ce droit général d'une manière qui corresponde à la solution de deux États. Il énumérerait les cinq possibles « points de chute » (homes) définitifs des réfugiés : l'État de Palestine, les régions d'Israël qui seraient transférées à la Palestine dans un échange de territoires, la réhabilitation dans les pays d'accueil, une réinstallation dans des pays tiers, l'admission en Israël.

« L'accord préciserait que le retour en Cisjordanie et à Gaza, ou dans les zones acquises par l'échange de territoires, serait un droit de tous les réfugiés palestiniens, tandis que la réhabilitation dans les pays d'accueil et la réinstallation dans des pays tiers, ou l'admission en Israël, dépendraient des politiques de ces pays.

« Israël pourrait indiquer dans l'accord qu'il a l'intention d'adopter une politique qui permette à certains réfugiés d'être admis en Israël conformément à la décision souveraine d'Israël.

« Le Président estime que la priorité devrait être donnée aux réfugiés du Liban.

« Les parties conviendraient que ceci est l'application de la résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations unies.

#### **« FIN DU CONFLIT**

Le Président propose que l'accord marque clairement la fin du conflit et que son application mette fin à toutes les revendications. Ceci pourrait être exprimé par l'intermédiaire du Conseil de sécurité des Nations unies, qui noterait que les résolutions 242 et 338 ont été appliquées, et par la libération des prisonniers palestiniens.

« Le Président estime que ce sont là les grandes lignes d'un accord juste et durable. Il donne aux Palestiniens la possibilité de déterminer leur avenir sur leur propre terre, un État palestinien souverain et viable reconnu par la Communauté internationale, El Qods Jérusalem étant sa capitale, la souveraineté sur le Noble Sanctuaire et une nouvelle vie pour les réfugiés.

« Cela assure au peuple d'Israël une véritable fin du conflit, une sécurité réelle, la sauvegarde des lieux religieux sacrés, l'incorporation de 80 % des colons en Israël et la Jérusalem historiquement la plus large possible reconnue par tous comme votre capitale.

#### **« COMMENTAIRES FINAUX**

« C'est le mieux que le Président puisse faire. Informez-en les dirigeants et voyez s'ils sont disposés à venir discuter sur la base de ces idées. Si elles ne sont pas acceptées, elles ne disparaissent pas seulement de la table des négociations, elles partiront avec lui lorsqu'il quittera ses fonctions. »

**ANNEXE N° 3 -  
RAPPORT MITCHELL**

**ANNEXE N° 4 -  
PLAN DE TRAVAIL POUR LA MISE EN ŒUVRE  
DES DISPOSITIONS DE SÉCURITÉ  
(« DOCUMENT TENET » DU 11 JUIN 2001)**

**ANNEXE N° 5 -  
RÉSOLUTION N° 1397 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ**

## **ANNEXE N° 6 - INITIATIVE ARABE DE PAIX**

*« Le Conseil de la Ligue des États arabes, lors de la réunion au Sommet de sa 14<sup>e</sup> session ordinaire,*

*« - En confirmant le principe adopté lors du Sommet arabe extraordinaire du Caire de juin 1996, principe selon lequel la paix juste et globale est un choix stratégique des pays arabes, doit être réalisée conformément à la légalité internationale, et exige en contrepartie un engagement similaire de la part d'Israël.*

*« - Après avoir écouté l'intervention de Son Altesse Royale l'Emir Abdallah bin Abdel Aziz, prince héritier du Royaume d'Arabie Saoudite, dans laquelle il a annoncé son initiative, appelant au retrait d'Israël de la totalité des territoires arabes occupés depuis 1967 en exécution des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité, renforcées par les décisions de la conférence de Madrid de 1991 et le principe de « la terre contre la paix » ; appelant de même Israël à accepter la création d'un État palestinien indépendant et souverain avec Jérusalem Est pour capitale, en contrepartie de quoi les pays arabes accepteront d'établir des relations normales avec Israël.*

*« - En réaffirmant la conviction des pays arabes qu'une solution militaire au conflit ne saurait réaliser la paix ou la sécurité de l'une ou l'autre partie.*

*« Le Conseil,*

*« 1- demande à Israël de revoir sa politique, et d'opter pour la paix en proclamant que la paix juste constitue également son choix stratégique.*

*« 2- demande de même à Israël :*

*« a) de procéder à un retrait total de tous les territoires arabes occupés, y compris le Golan syrien jusqu'à la ligne du 4 juin 1967, ainsi que des territoires toujours occupés au Liban Sud.*

*« b) de parvenir à un règlement juste et agréé du problème des réfugiés palestiniens conforme en vertu de la résolution 194 de l'Assemblée Générale des nations unies.*

*« c) d'accepter l'établissement d'un État palestinien indépendant et souverain sur les territoires palestiniens occupés depuis le 4 juin 1967 en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, avec Jérusalem Est pour capitale.*

*« 3- C'est alors que les pays arabes réaliseront ce qui suit :*

*« a) Considérer le conflit arabo-israélien terminé et conclure un traité de paix avec Israël garantissant la sécurité de tous les États de la région.*

*« b) Établir des relations normales avec Israël dans le cadre de cette paix globale.*

*« 4- Garantit le refus de toutes les formes d'implantation qui seraient en contradiction avec la situation propre des pays arabes d'accueil (des réfugiés).*

*« 5- Appelle le gouvernement israélien et les Israéliens à accepter l'initiative fondée sur ce qui précède afin de préserver les chances de la paix et de mettre un terme à l'effusion de sang, de sorte qu'Israël et les pays arabes puissent coexister pacifiquement, et puissent garantir aux générations futures la paix, la stabilité et la prospérité.*

*« 6- Appelle la communauté internationale, États et organisations, à appuyer cette initiative.*

*« 7- Demande à sa présidence de former un comité spécial regroupant certains pays membres concernés ainsi que le Secrétaire Général afin de mener les contacts nécessaires dans le cadre de l'initiative et lui obtenir le soutien à tous les niveaux, notamment auprès des Nations unies, du Conseil de sécurité, des États-Unis, de la fédération de Russie, des États islamiques et de l'Union européenne. »*

## **ISRAEL – PALESTINE**

### **L'urgence d'un engagement international**

Une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue en Israël et dans les Territoires palestiniens du 17 au 21 mars 2002.

Après un an et demi d'Intifada et une escalade sans précédent des violences, l'impasse politique et la défiance réciproque ont conduit à l'éclatement d'un conflit ouvert entre Israéliens et Palestiniens.

Pourtant, des avancées significatives avaient été réalisées à Taba en janvier 2001. Plus récemment la résolution 1397 du Conseil de sécurité, reconnaissant la nécessaire coexistence d'un État palestinien au côté d'Israël et la résolution du Sommet de la Ligue arabe, adoptée à l'initiative de l'Arabie Saoudite, ont traduit des avancées diplomatiques substantielles en faveur d'un règlement de paix.

Aujourd'hui le dialogue direct israélo-palestinien qu'avaient permis les accords intérimaires d'Oslo semble impossible. Les institutions palestiniennes ne sont plus que virtuelles, leur territoire est militairement occupé et leurs infrastructures détruites.

Face à un tel blocage, et aux risques régionaux qu'il comporte, il revient à la communauté internationale –ONU, pays arabes, États-Unis, Russie et Union européenne- de s'accorder pour proposer, voire imposer, les termes d'un règlement politique final pour une cohabitation pacifique durable