

SHLOMO AVINERI

Professeur de sciences politiques à l'université hébraïque de Jérusalem

Que peut-on faire pour la paix au Moyen-Orient ?

Une croyance consensuelle sur le Moyen-Orient est qu'une implication internationale plus forte dans le processus de paix, dirigée par les États-Unis, pourrait réaliser ce qui a été jusqu'à présent l'introuvable accord de paix israélo-palestinien.

L'intention est louable. Mais les chances d'une percée significative dans l'impasse des négociations israélo-palestiniennes sont minces et les tentatives antérieures, principalement dirigée par les États-Unis, n'ont pas été couronnées de succès. Pourquoi ?

Il y a des raisons immédiates: en Israël, le gouvernement Olmert est faible et impopulaire, en raison principalement de la façon brouillonne dont il a mené la guerre de 2006 contre le Hezbollah au Liban. Du côté palestinien, l'Autorité palestinienne dirigée par Mahmoud Abbas (Abou Mazen) est encore plus faible, après avoir laissé le contrôle de la bande de Gaza aux fondamentalistes du Hamas et à ses milices armées, après le violent coup d'état de l'année dernière. À un moment crucial pour eux, les Palestiniens n'ont une fois de plus pas réussi à créer la structure institutionnelle nécessaire à l'édification de la nation: ceci leur était déjà arrivé, quand un soulèvement palestinien contre la domination britannique en Palestine, en 1936-39, s'était terminée par une guerre civile sanglante, au cours de laquelle plus de Palestiniens ont été tués par leurs frères que par l'armée britannique ou par les forces d'auto-défense juives. L'émergence d'un régime du Hamas indépendant à Gaza ajoute une complication supplémentaire.

Mais il y a des raisons plus profondes à l'impossibilité de parvenir à un accord, et elles visent la puissance américaine - ainsi que ses limites. Quand on regarde les 60 ans d'implication américaine dans la région, on peut discerner deux scénarios qui rendent Washington extrêmement efficace pour amener les acteurs locaux à un accord. Hors ces scénarios, les États-Unis restent impuissants.

Le premier de ces scénarios se trouve dans une véritable situation de guerre qui menace de s'étendre en un conflit plus large, de déstabiliser l'ensemble de la région ou même d'avoir un impact sur les relations entre grandes puissances. Dans de telles situations, des mesures américaines énergiques peuvent entraîner un arrêt immédiat des combats et imposer sinon la paix du moins un cessez-le-feu. Exemples :

* En 1973, à la fin de la guerre du Kippour, Israël était sur le point d'encercler une armée égyptienne entière dans le Sinaï et ses troupes se dirigeaient vers le Caire, menaçant d'infliger une défaite majeure à l'Égypte, ce qui aurait pu entraîner une intervention soviétique. Quelques messages sévères de Washington à Jérusalem arrêterent l'armée israélienne dans son élan et permirent aux Américains de lancer un long processus de désescalade menant à un certain nombre d'accords intérimaires.

* En 1982, lors de l'invasion israélienne du Liban, des troupes israéliennes étaient sur le point d'entrer dans Beyrouth Ouest musulman après l'assassinat du président syrien élu, pro-israélien, Bashir Gemayel, par des agents syriens. Cela aurait probablement amené les syriens dans la guerre, et quelques coups de téléphone sévères du président Reagan au Premier ministre israélien Begin empêchèrent Israël de concrétiser ses intentions.

* Au cours de la première guerre du Golfe en 1991, lorsque l'Iraq a tiré 39 missiles sur des cibles civiles israéliennes et que les forces américaines eurent échoué à arrêter les attaques irakiennes, Israël était sur le point de lancer une attaque majeure sur des cibles irakiennes. Cela aurait sans doute brisé la coalition USA-arabe anti-irakienne: les États-Unis demandèrent à Israël de ne pas s'en mêler, et Israël n'eut pas d'autre choix que de se soumettre.

Dans tous ces cas, l'implication américaine a été rapide, axée sur un objectif clair et défini, et son efficacité - ou son absence - était une question de jours si ce n'est d'heures. Dans de telles situations dramatiques, la puissance américaine est championne.

L'autre scénario est son contraire: lorsque les deux parties se sont déjà engagées dans des négociations de paix bilatérales, ont payé le prix sur le marché intérieur et sont parvenues à un accord sur la plupart des questions, mais certains problèmes ne sont pas résolus et menacent de faire dérailler l'ensemble du processus. Dans un tel cas, Washington peut intervenir et, en utilisant à la fois la carotte et le bâton, peut obliger les deux parties à faire un effort supplémentaire. Exemples:

* Après la visite de Sadate à Jérusalem en 1977, Israël et l'Égypte ont négocié bilatéralement pendant toute une année et sont parvenus à un accord sur la plupart des questions: la paix entre les deux pays, les relations diplomatiques et le retrait total d'Israël de tous les territoires occupés dans le Sinaï égyptien. Mais certains problèmes restaient non résolus: ici, le Président Carter - qui était d'abord opposé à tout le processus - a eu la sagesse d'intervenir, d'inviter les deux parties à Camp David et de parvenir, après maintes discussions, à faire conclure un traité de paix entre Israël et l'Égypte.

* De même, en 1993, Israël et l'OLP, au cours de négociations bilatérales secrètes en Norvège (à l'insu des Américains), sont parvenus à un accord sur leur reconnaissance mutuelle et sur la mise en place d'une Autorité palestinienne autonome provisoire. Pourtant, certaines questions restaient en suspens, et ici, le Président Clinton est intervenu, il a invité les deux parties à la Maison blanche et il a été en mesure de leur imposer de travailler sur leurs désaccords subsistant - ce qui conduisit à la célébration publique de l'accord entre Israël et l'OLP sur la pelouse de la Maison Blanche .

Ce qui est évident dans le deuxième scénario c'est que les États-Unis peuvent être utiles s'il y a une volonté politique locale, lorsque ce dont on a besoin les deux parties c'est d'une impulsion supplémentaire pour parvenir à un accord final.

Si aucun de ces deux scénarios n'est respecté, les initiatives américaines sont mort-nées. C'est ce qui est arrivé au Président Clinton à Camp David en 2000, quand il n'a pas réussi à amener le Premier Ministre Barak et le Président Arafat à un accord, c'est ce qui est également arrivé à la Feuille de route du président Bush en 2003, où les deux parties ont accepté, sur le principe, ses dispositions générales – mais où très peu a été réalisé dans la pratique.

En l'absence de volonté locale et lorsqu'ils sont confrontés à un projet de paix qui peut prendre des années à mettre en œuvre, les États-Unis sont pratiquement impuissants. Comme on l'a vu ci-dessus, ils sont extrêmement efficaces en tant que pompiers ou sage-femmes, mais non pas comme initiateurs. Ce qui vaut pour les États-Unis s'applique encore plus à l'Union européenne, dont le «soft power» est démuné face à une absence de volonté politique locale.

Il en est ainsi également dans d'autres conflits : malgré toute leur puissance, les États-Unis ont constamment échoué à résoudre certains conflits, à Chypre, en Bosnie ou au Kosovo. Le plan Annan a échoué à Chypre en raison de l'opposition d'une des parties, s'il y a maintenant quelques progrès à Chypre (la mineure, mais symboliquement importante, ouverture de passage de la rue Ledra, au centre-ville de Nicosie), c'est en raison de changements politiques internes du côté chypriote grec. De même, si Belgrade va changer sa position obstinée sur le Kosovo, ce ne sera pas à cause de la pression des États-Unis ou l'Union européenne, mais en raison de changements politiques internes à la Serbie.

Reconnaître les limites de la capacité des États-Unis à négocier un accord de paix au Moyen-Orient ne signifie pas qu'ils ne sont pas utiles : ils peuvent stabiliser le conflit, contribuer à des mesures de confiance et négocier des accords intérimaires. Mais en fin de compte, dans le cas d'Israël-Palestine, comme dans tout conflit entre deux mouvements nationaux, la clé de la réussite est entre les mains des acteurs locaux. Aucun conflit national n'a jamais été résolu par des puissances étrangères, aussi bien intentionnées qu'elles puissent être.

Shlomo Avineri est professeur de sciences politiques à l'Université hébraïque de Jérusalem. Il a été Directeur général du Ministère israélien des Affaires étrangères dans le premier cabinet du Premier ministre Yitzhak Rabin.