
Palestine : un État ? Quel État ?

Jean-François Legrain

Janvier 2010





L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-86592-663-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2010

IFRI

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: ifri.org

Sommaire

RESUME	2
INTRODUCTION	4
DES CONSTATS	5
La réconciliation nationale à nouveau ajournée	5
Des élections impossibles à organiser	8
La « réforme » : un modèle politique à pérenniser	11
<i>Le plan du général Keith Dayton</i>	<i>13</i>
<i>Le Congrès général Fatah</i>	<i>17</i>
DES HYPOTHESES	21
Le maintien de l’Autorité palestinienne sous une forme ou sous une autre	23
La dissolution de l’Autorité palestinienne	26
Un passage de témoin : d’une Autorité intérimaire d’autonomie à un État	28
<i> Hamas, la fin de l’occupation et l’État</i>	<i>29</i>
Une résolution du Conseil de sécurité sur l’État de Palestine	32
Le recours à l’État de Palestine de 1988	34
<i>Les successions de Mahmoud Abbas</i>	<i>37</i>
DES CONVERGENCES	43
L’État aux frontières provisoires de la Feuille de route	43
L’État aux frontières provisoires de Shaul Mofaz	44
La paix économique et l’État de Benjamin Netanyahu	45
CONCLUSION	48

Résumé

L'Autorité palestinienne (AP) a été mise en place dans le cadre de l'approche américaine de la question du Proche-Orient qui s'était imposée à la communauté internationale à l'issue de la seconde guerre du Golfe et à la veille de l'effondrement de l'Union soviétique pour éviter d'avoir à exiger d'Israël sa soumission immédiate aux résolutions des Nations unies consacrées à son conflit avec ses voisins. En 2010, l'organisation de nouvelles élections risque de donner lieu non seulement à un contrôle renouvelé de l'appareil législatif de l'AP mais également à une conquête de sa présidence par un mouvement islamique à la popularité non domptée. Devant l'usure de ses institutions à la légalité foulée aux pieds par ses propres dirigeants, l'hypothèse du maintien de l'AP pour un temps limité sous une forme plus ou moins réformée, suivie de sa dissolution, apparaît bien aujourd'hui comme devant être envisagée avec le plus grand sérieux. Celle-ci, en effet, apparaît de plus en plus comme la solution qui serait le mieux à même d'assurer la poursuite de la politique pour laquelle l'AP avait été créée. Le report *sine die* sous pression américaine de toute réconciliation palestinienne par Mahmoud Abbas, qui la préside encore *de facto*, et la récente constatation de ce dernier de l'impossibilité à organiser des élections requises pour son renouvellement constitueraient ainsi les premières roues d'un engrenage menant à cette dissolution.

Pour être efficace selon le modèle qui donnerait satisfaction à ses mentors, la dissolution de l'AP devrait donner lieu à un transfert immédiat de ses compétences à une nouvelle structure institutionnelle qui prendrait vraisemblablement la forme d'un État. Même si certains la souhaitent, nul ne peut raisonnablement envisager dans le contexte actuel l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU d'une résolution mentionnant un État palestinien souverain, doté d'un territoire à la superficie approchant celle des territoires occupés en 1967 et réglant la question des réfugiés, de Jérusalem et de l'eau. Beaucoup plus vraisemblablement, la nouvelle institution qui hériterait des compétences jusque-là assumées par l'AP serait donc l'État de Palestine proclamé par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1988. Seule institution palestinienne dotée de capacités diplomatiques reconnues par la communauté internationale, l'OLP aurait l'avantage de garantir la

Jean-François Legrain est chercheur au CNRS/GREMMO (Maison de l'Orient et de la Méditerranée-Lyon).

continuité institutionnelle avec l'AP tout en tournant la page Hamas, maintenu avec constance à l'extérieur de ses institutions. Ce passage de témoin à l'OLP ne serait néanmoins que formel : l'État, dans sa version post-AP, aurait pour tâche prioritaire de dissoudre et absorber l'institution qui l'avait proclamé une vingtaine d'années plus tôt.

Les convergences manifestées par les déclarations et les nombreux plans anciens ou récents, américains, israéliens ou palestiniens, constitueraient autant de signes avant-coureurs d'une transformation calculée de l'AP en un tel État de Palestine. Si cet État pourra être qualifié d'unilatéral dans son éventuelle proclamation formelle, la prise en compte de ces mêmes plans et déclarations suggère que cette proclamation aura été concertée. Bien que purement formel et encouragé par le mentor américain et le gouvernement israélien, l'unilatéralisme palestinien manifesté par le transfert des compétences de l'AP à un État de Palestine permettrait à Israël d'obtenir enfin des Palestiniens eux-mêmes la légitimation de son propre unilatéralisme, bien réel celui-là, depuis longtemps mis en œuvre mais aujourd'hui contesté. L'État qui était censé achever la libération nationale ne serait, dans ce cas de figure, que la consécration par les Palestiniens eux-mêmes de l'occupation et du refus israélien de voir leurs droits nationaux reconnus. Parallèlement, la responsabilité d'avoir proclamé un État, dépourvu de souveraineté véritable et limité à quelques parties seulement des territoires occupés en 1967, ne serait imputable qu'aux Palestiniens. Ce faisant, en procédant à une proclamation unilatérale d'un État nominal, la partie palestinienne assurerait de fait à Israël un nouveau répit (mais de quelle durée ?) pour préserver le caractère juif de son propre État sans pour autant avoir dû se résoudre à accorder la souveraineté à un deuxième État dans une Palestine partagée. Les enchaînements de faits et décisions décrits par cette étude – simples hypothèses avancées par l'historien ou véritables scénarios élaborés par les politiques, l'avenir le dira – obéissent à une rationalité certaine. Leur concrétisation, néanmoins, se heurtera à une inconnue de taille : la réaction de la population palestinienne. L'appareil répressif palestinien, en effet, construit ces dernières années à Ramallah par les États-Unis, la communauté internationale et Israël, sera-t-il suffisamment entraîné et dépolitisé pour contrer un mouvement de masse qui viserait à faire dérailler ce qui s'apparenterait à un processus d'étouffement de ses aspirations nationales ?

Introduction

Le 24 octobre 2009, Mahmoud Abbas (Abu Mazen) publiait un décret de convocation à des élections présidentielle et législatives dans le cadre de l'Autorité intérimaire d'autonomie palestinienne (AP) qu'il préside *de facto* depuis janvier 2009, date de l'échéance constitutionnelle de son premier mandat de quatre ans. Sa décision a été suivie quelques jours plus tard de l'annonce de son renoncement à se présenter pour un second mandat. Après avoir abordé la question de sa succession à la tête de l'AP, le débat local et international a rapidement porté sur une éventuelle proclamation d'un État, unilatérale ou non, dans un délai rapproché allant de quelques semaines à un ou deux ans.

Cette étude questionnera l'hypothèse de l'État palestinien sous des angles à la fois juridique et politique. Dans un premier temps, j'établirai des constats concernant la signification de la convocation de nouvelles élections par Mahmoud Abbas, sous le mode d'un décret présidentiel et à cette date, et sur ses conséquences déjà induites dans le contexte de la poursuite du modèle politique mis en place par la communauté internationale en Palestine ces dernières années. J'émettrai ensuite diverses hypothèses sur les décisions politiques et institutionnelles auxquelles nous pourrions être confrontés à l'échelle des semaines et mois à venir. Je m'attacherai, enfin, à mettre au jour les convergences manifestées par divers plans, déclarations et documents, plus ou moins anciens mais toujours d'actualité, d'origine américaine ou israélienne. Cette réflexion permettra alors d'opérer un tri entre les divers scénarios envisageables et ainsi d'esquisser un avenir probable induit par mes analyses.

Des constats

La convocation à des élections présidentielle et législatives de l'AP par Mahmoud Abbas le 24 octobre 2009, l'annonce quelques jours plus tard de son renoncement à y briguer sa propre succession puis celle, le 20 novembre, de leur report *sine die* constituent autant d'événements à replacer dans le contexte local de l'éclatement de la scène politique et institutionnelle palestinienne entre Hamas et Fatah, Gaza et Cisjordanie, et dans le contexte régional et international de l'impasse déjà ancienne que constitue la négociation israélo-palestinienne selon le modèle de Madrid (1991), d'Oslo (1993) et d'Annapolis, son héritier (2007).

La réconciliation nationale à nouveau ajournée

Relancées à la fin de l'offensive israélienne contre la bande de Gaza en décembre 2008-janvier 2009, les négociations de réconciliation nationale palestinienne menées sous l'égide de l'Égypte étaient censées aboutir fin octobre 2009 à la signature d'un accord d'entente nationale. De nombreuses rencontres avaient eu lieu au Caire, des commissions spécialisées par dossier avaient été créées et un document avait été quasi finalisé le 10 septembre 2009, destiné à être signé un mois plus tard après d'ultimes amendements¹. À l'encontre de ce scénario, l'Égypte décidait unilatéralement le 10 octobre 2009 de substituer à ce document un nouveau texte et d'en exiger la signature en l'état à la date du 25 octobre, soit le lendemain de la date butoir fixée par la Loi fondamentale pour la convocation de nouvelles élections². Hamas demanda alors, mais en vain, de

¹ Original arabe reproduit dans *al-Ayyâm*, Ramallah, 12 septembre 2009 (<http://www.alayyam.com/znews/site/template/article.aspx?did=121462&date=9/12/2009>).

² Original arabe (texte et « Charte de l'honneur » en annexe) reproduit sur le site du Palestine Information Centre (officiel de Hamas), 14 octobre (<http://www.palestine-info.info/ar/default.aspx?xyz=U6Qq7k%2bcOd87MDI46m9rUxJEpMO%2bi1s7qMIMZsBYoAI01f5YN0pkKIXLYQwVeSETv%2bmLqPjWI0%2frwP8OztpH2OP%2b8PdG9FpcWzYrnR4pfBduLoUZ5arAyUHwn4ZRRN%2byHsOROL9ej20%3d>); le Palestine Media Center du Comité Exécutif de l'Organisation de Libération de la Palestine (CEOLP) reproduit également le texte (<http://www.palestine-pmc.com/arabic/inside1.asp?x=3799&cat=3&opt=1>) mais en l'absence de l'annexe, à l'image des trois quotidiens de Cisjordanie. Traduction en anglais de larges extraits in C. Jacobs, « Egypt's Palestinian Reconciliation Document », Middle East Media

disposer d'un délai de quelques jours supplémentaires pour étudier ce nouveau document dont la teneur différait du premier en un certain nombre de points. Pour sa part, le président de la délégation des personnalités indépendantes à la négociation suggérait une alternative, également en vain, avec la possibilité d'ajouter au document une annexe qui aurait consigné les remarques éventuelles de chaque signataire. Le Comité Central Fatah (CC Fatah) s'empressait d'accepter le texte en l'état, dès le 15 octobre³. Un tel empressement, alors même que le mouvement avait fait état de réticences vis-à-vis de certains articles tandis qu'il était clair que Hamas ne pouvait accepter de se soumettre dans le délai imparti au diktat égyptien, laisserait entrevoir la possibilité d'une manipulation d'origine américaine (lire *infra*, note 6) visant à laisser le champ libre à Mahmoud Abbas pour émettre son décret de convocation de nouvelles élections en dehors de toute réconciliation.

En promulguant le 24 octobre 2009 le décret 1/2009 de convocation à des élections pour le 24 janvier 2010⁴, Mahmoud Abbas marquait son refus d'attendre l'aboutissement de la médiation égyptienne ; il rendait aussi inconcevable toute signature de l'accord par Hamas, même reportée de quelques jours. À cette fin, il n'hésitait pas, en effet, à contredire la signature de Fatah apposée au document égyptien qui, d'un commun accord avec Hamas, fixait les élections au 28 juin 2010. Hamas décidait, le 27 octobre 2009, de rendre public le mémorandum qui consignait ses remarques concernant le document et explicitait ses demandes d'éclaircissements⁵. Mahmoud Abbas décidait, par la même occasion, de rompre avec la logique sous-jacente aux pourparlers qui, raisonnablement, avaient fait de la réconciliation une priorité et la condition préalable à de futures élections. Sa décision, accompagnée d'une déclaration qualifiant une nouvelle fois Gaza d'« Émirat de l'obscurantisme », rendait par ailleurs toute reprise du dialogue national difficilement envisageable à court terme.

Sa décision n'a fait l'objet d'aucune réprobation de la part de la communauté internationale. Obsédée par la disqualification politique de Hamas, elle avait témoigné avec constance de sa défiance à l'égard de l'unité palestinienne, une défiance traduite début octobre auprès de ses interlocuteurs palestiniens par l'envoyé

Research Institute (MEMRI), *Inquiry and Analysis*, n° 566, 23 novembre 2009 (<http://www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=countries&Area=palestinian&ID=IA56609>).

³ Lire les déclarations (en arabe) sur le site du Central Media de Fatah (<http://www.fatehmedia.ps/atemplate.php?linkid=45266>).

⁴ Original en arabe (<http://www.elections.ps/atemplate.aspx?id=758>) et traduction officielle en anglais (<http://www.elections.ps/template.aspx?id=494>) sur le site de la Commission centrale des élections.

⁵ Original arabe reproduit sur le site du Palestinian Information Center, site officiel de Hamas, 27 octobre 2009 (<http://www.palestineinfo.info/ar/default.aspx?xyz=U6Qq7k%2bcOd87MDI46m9rUxJEpMO%2bi1s7VmL4b30awZKdJvXC0Wffb4Zatgm95wUWvo6m6M8XUUaN3AJSc4wYr6a4q2fBb7tyK7fUoeilU0SGkpRCErMWvfl9kVzLnnlQdQzIVfOx0ZY%3d>).

spécial américain pour la paix au Proche-Orient George Mitchell en terme de *veto* à sa concrétisation⁶. En se mettant une nouvelle fois à l'écoute de tels conseils, curieusement, Mahmoud Abbas ne semblait avoir tiré aucune leçon de son expérience récente en ce domaine qui lui avait valu la condamnation quasi unanime de son peuple. Son refus de demander l'examen immédiat par la commission des droits de l'homme des Nations unies du « Rapport Goldstone sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises lors des opérations israéliennes menées à Gaza de décembre 2008 à janvier 2009 »⁷, avait, en effet, été unanimement imputé à de fortes pressions américaines. Il avait du ensuite revenir sur cette décision tant la population et les forces politiques, y compris au sein même de Fatah, avaient manifesté leur colère⁸.

Pour de simples raisons électoralistes, Mahmoud Abbas se maintenait par ailleurs dans l'illégalité constitutionnelle en convoquant ces élections dans le cadre du décret-loi présidentiel 1/2007 du 2 septembre 2007⁹. Non ratifié par le Conseil législatif (CLP) comme l'exige la loi fondamentale de l'AP, ce décret a été rejeté, à ce titre, comme anticonstitutionnel par la présidence du CLP, par nombre de juristes et par Hamas¹⁰. Ce décret-loi adoptait pour mode de scrutin

⁶ Ce veto pourrait ainsi expliquer le montage égyptien du changement inattendu de document de réconciliation et de l'injonction de sa signature en l'état qui avait entraîné l'échec des pourparlers. Dina Ezzat, « *Reconciliation Interrupted* », *al-Ahram Weekly*, 15-21 octobre 2009 (<http://weekly.ahram.org.eg/2009/968/eg1.htm>). Barak Ravid and Avi Issacharoff, « *U.S. to Egypt: Fatah-Hamas deal undermines Israel-PA talks* », *Haaretz*, (<http://www.haaretz.com/hasen/spages/1120633.html>). Simon Tisdall, « *Obama's mettle is about to be tested* », *Guardian*, 19 octobre 2008 (<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/oct/18/obama-middle-east-peace-process>). Le 17 mars, déjà, lors d'une visite au département d'État, le général égyptien Omar Suleiman en charge des pourparlers avait essuyé un refus à sa proposition visant à favoriser la mise en place d'un cabinet d'union nationale.

⁷ Original en anglais sur le site du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) (http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf).

⁸ Lire, par exemple, le communiqué publié le 6 octobre 2009 par le Comité France de Fatah (<http://www.enfantsdepalestine.org/br,545>).

⁹ Original en arabe ([http://www.elections.ps/admin/pdf/Election_Law_\(2007-Sept_02\).pdf](http://www.elections.ps/admin/pdf/Election_Law_(2007-Sept_02).pdf)) et traduction officielle en anglais ([http://www.elections.ps/admin/pdf/Election_Law_\(2007-Sept_02\)-EN.pdf](http://www.elections.ps/admin/pdf/Election_Law_(2007-Sept_02)-EN.pdf)) sur le site de la Commission centrale des élections.

¹⁰ Dans un communiqué de son Bureau d'information daté du 23 octobre 2009, (original en arabe, http://palestineinfo.info/Ar/DataFiles/Contents/Files/statements/2009/october/24/state_ment_24_10_09.pdf), Hamas rappelle que le mandat de Mahmoud Abbas à la présidence de l'AP s'est achevé en janvier 2009 selon les termes de la Loi fondamentale. Soulignant que le décret de 2007 prolongeant ce mandat d'une année ne disposait d'aucune validité constitutionnelle faute d'approbation du CLP, le mouvement concluait à l'incapacité d'un « président au mandat échu » de promulguer des décrets. La position de la présidence du CLP est exposée dans *al-Barlamân*, n° 24, 4 novembre 2009, p. 2

(http://www.plc.gov.ps/Magazine/pdf_file/551e34d0-b76a-4121-b0bfdde84a8e8830.pdf) et *al-Barlamân*, n° 25, 25 novembre 2009, p. 2 (http://www.plc.gov.ps/Magazine/pdf_file/c1b527a9-3f59-4ca0-8fc9-

la proportionnelle intégrale dans une circonscription unique. Il annulait la loi électorale 9/2005 du 13 août 2005¹¹. Ratifiée par le CLP d'alors à majorité Fatah, elle avait été rendue responsable par Fatah de sa défaite en janvier 2006 pour avoir mis en place un système de double scrutin avec l'élection de la moitié des membres du CLP à la proportionnelle intégrale quand l'autre moitié avait été élue dans un scrutin majoritaire à un tour dans le cadre de circonscriptions territoriales. Le décret-loi présidentiel contredisait non seulement la loi de 2005 mais également l'accord de réconciliation qui retenait un scrutin de 75 % à la proportionnelle et de 25 % avec un vote majoritaire dans des circonscriptions.

Des élections impossibles à organiser

L'annonce le 5 novembre 2009 par Mahmoud Abbas de son renoncement à se présenter à sa propre succession à la tête de l'AP, selon divers témoignages que j'ai recueillis auprès de certains de ses interlocuteurs, n'aurait constitué que la traduction de son accablement et de son sentiment d'avoir été trahi après les déclarations américaines sur la colonisation israélienne et la nécessité de reprendre sans condition les négociations. Elle n'aurait donc pas constitué, à ce moment du moins, un coup de poker visant à le remettre politiquement en scène. Une telle interprétation reste néanmoins à prouver. L'élection un an plus tôt de Barack Obama à la présidence des États-Unis avait suscité bien des espoirs, vivifiés par la nomination du sénateur George Mitchell comme envoyé spécial pour la paix au Proche-Orient et par le discours adressé depuis Le Caire au monde musulman sous le titre « *A New Beginning Between the United States and Muslims Around the World* »¹². Le désastre politique qu'avaient entraîné les pressions américaines sur le dossier Goldstone et la volte-face de l'administration Obama sur la question des colonies israéliennes auraient ainsi directement motivé la décision de Mahmoud Abbas. Barack Obama, le recevant à la

736d58afb20b.pdf), périodique accessible sur le site du CLP de Gaza pour lequel les élections ne sauraient être que l'un des fruits de la réconciliation et non son alternative. Pour une approche juridique et la bibliographie sur les débats constitutionnels, Jean-François Legrain, « L'impasse politique et institutionnelle palestinienne », *Critique Internationale*, n° 36, juillet-septembre 2007, version électronique (http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/36/ci36_legrain.pdf), p. 20.

¹¹ Original en arabe (http://www.elections.ps/admin/pdf/new_law2.pdf) et traduction officielle en anglais

(http://www.elections.ps/pdf/Elections_Law_No_9_of_2005_EN.pdf) sur le site de la Commission centrale des élections. Le respect de la Loi fondamentale aurait amené Mahmoud Abbas soit à convoquer les élections au titre de la loi de 2005, soit à demander au CLP l'approbation de son décret-loi de 2007.

¹² Traduction officielle en français sur le site de la Maison-Blanche (http://www.whitehouse.gov/files/documents/aneubeginning/SPEECH_as_delivered-French.pdf).

Maison-Blanche le 28 mai 2009, avait rappelé que l'arrêt de la colonisation constituait un impératif de la Feuille de route internationale (voir *infra*) pour le gouvernement israélien¹³. Le 31 octobre 2009, cependant, la secrétaire d'État Hillary Clinton confirmait à Jérusalem les propos du Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu selon lequel le gel de la colonisation n'avait jamais été considéré comme un préalable à la négociation mais constituait l'un des objets de celle-ci¹⁴. Elle saluait, par ailleurs, la décision israélienne de restreindre la construction de nouveaux logements dans certaines colonies comme constituant un fait sans précédent et appelait donc la partie palestinienne à reprendre immédiatement les pourparlers. Les tentatives de rattrapage ultérieures menées au Maroc puis au Caire par Hillary Clinton n'auraient donc pas convaincu Mahmoud Abbas. Une autre interprétation ferait de son annonce une simple mise en scène destinée à faire passer une nouvelle fois Hamas pour un ennemi de la démocratie et à préparer le passage à l'étape suivante : l'abandon d'une AP considérée comme polluée au profit d'une nouvelle structure exempte de toute menace islamiste.

Au-delà du concert international de témoignages de soutien adressé à sa personne et de demandes visant à le faire revenir sur sa décision, le renoncement de Mahmoud Abbas le 5 novembre 2009 à candidater à sa propre succession n'apparaît sur le fond que comme un non-événement tant la tenue des élections en janvier 2010 apparaissait politiquement irréalisable dès le moment de leur convocation. De toute autre portée aurait été l'annonce d'une démission immédiate de l'AP et plus encore celle d'une démission de la présidence du CEOLP (et de l'État de Palestine). Faute de réconciliation nationale, en effet, personne ne pouvait envisager que des élections unilatéralement décrétées par un président Fatah à la légitimité contestée pussent être organisées dans la bande de Gaza soumise à l'AP contrôlée par Hamas. Par ailleurs, les libertés individuelles et collectives nécessaires à la tenue de tout scrutin étaient autant bafouées en Cisjordanie qu'à Gaza. Rien n'indiquait, en outre, que la coalition au pouvoir en Israël aurait trouvé un accord sur la possibilité pour les Palestiniens de tenir leurs élections à Jérusalem-Est annexée en 1967 et sur l'autorisation pour Hamas et le Jihad islamique de présenter des candidats. Les accords intérimaires de 1995 laissent, en effet, au gouvernement israélien toute latitude en ce dernier domaine. Dans l'hypothèse, enfin, où toutes ces incertitudes auraient été levées, comment Fatah, Israël et la communauté internationale auraient-ils pu convaincre Hamas que leur indispensable engagement à respecter le verdict des urnes serait

¹³ Compte-rendu officiel sur le site de la Maison-Blanche (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-President-Obama-and-President-Abbas-of-the-Palestinian-Authority-in-press-availability/).

¹⁴ Compte-rendu officiel sur le site du Département d'État (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/131145.htm>).

tenu, à l'exact opposé de leur attitude adoptée au lendemain même des élections de janvier 2006 et maintenue jusqu'à aujourd'hui. L'avis rendu le 12 novembre 2009 par la Commission centrale des élections¹⁵, et entériné le 20 novembre par Mahmoud Abbas, n'est qu'un simple constat de son incapacité technique à organiser les scrutins comme l'en charge le décret présidentiel. Se refusant à toute approche politique, en effet, la Commission justifie son constat par le seul refus du cabinet de Gaza de prendre les mesures nécessaires à l'organisation d'élections (mise à disposition des écoles, de fonctionnaires, etc.)¹⁶.

L'avis de la Commission, en réalité, n'aura peut-être constitué que l'alibi nécessaire et attendu par Mahmoud Abbas et son camp pour leur repli, tant la victoire apparaissait incertaine pour un Fatah toujours aussi fragilisé face à un Hamas doté d'une popularité perçue comme toujours aussi menaçante¹⁷. Cette menace était d'autant plus importante que la conclusion de la négociation sur un vaste échange de prisonniers entre Hamas et Israël, pour la récupération de son soldat Shalit fait prisonnier aux abords de la bande de Gaza en juin 2006, était annoncée comme imminente. La libération du président du CLP Aziz Dwayk le 23 juin 2009 et celle de plusieurs élus du CLP, également membres du bloc Hamas, début septembre et début novembre 2009 (soit plus d'une trentaine de libérations, une quinzaine d'autres élus Hamas demeurant encore incarcérés) laisseraient supposer qu'une nouvelle fois le gouvernement israélien joue la carte Hamas, son « meilleur ennemi ». Tous, en effet, avaient été arrêtés à l'occasion de la capture du soldat Shalit mais avec l'objectif d'empêcher le vainqueur des élections de conserver sa majorité au sein du CLP. En revenant sur cette politique avant même la fin du mandat de Mahmoud Abbas et la tenue de nouvelles élections, le gouvernement israélien restaurerait graduellement la capacité de Hamas à convoquer légalement des sessions du CLP – le quorum étant de 67 élus présents – dans lesquelles le mouvement retrouverait sa majorité héritée des urnes. Dopé par l'obtention de la libération d'un millier de prisonniers, si celle-ci se confirmait, Hamas augmenterait ses chances non seulement d'obtenir une seconde fois la majorité au sein du CLP mais éventuellement d'emporter la présidence de l'AP. En laissant simplement entrevoir (l'échange de

¹⁵ Original en arabe (<http://www.elections.ps/atemplate.aspx?id=775>) et traduction officielle en anglais (<http://www.elections.ps/template.aspx?id=500>) sur le site de la Commission centrale des élections.

¹⁶ Pour une approche à la fois juridique et politique, Palestinian Centre for Human Rights (PCHR), Gaza, « *Reconciliation Is a Prerequisite for Elections; Presidential Decree is Constitutionally Sound, But Inappropriate and Impossible without Reconciliation* », *Position Paper*, 25 octobre 2009 (<http://www.pchrgaza.org/Interventions/25-10-09.html>).

¹⁷ Les sondages en Palestine constituent une industrie très rémunératrice. Aucun n'est fiable. Dans l'hypothèse où les instituts ne procéderaient à aucune manipulation, ce qui reste à prouver, ils ne disposent pas, en effet, des éléments objectifs de comparaison indispensables pour redresser les distorsions habituelles des opinions exprimées.

prisonniers n'a pas encore eu lieu) que la popularité de Hamas pourrait s'envoler vers le haut, le gouvernement israélien s'employait à se conserver son interlocuteur préféré en le conduisant à renoncer aux élections tout en entretenant sa faiblesse nécessaire à la négociation.

Se soumettant à l'avis de la Commission centrale des élections le 20 novembre, Mahmoud Abbas n'a fait qu'entériner la constatation de l'impossibilité de tenir les élections qu'il avait convoquées. Ce faisant et en l'absence de toute autre déclaration, il a écarté l'hypothèse de les tenir en Cisjordanie seulement, au moins pour le moment. Aucune information n'a filtré sur la prise en compte ou non par le leadership palestinien de Ramallah d'une telle éventualité. Ses risques étaient considérables et immédiats : une consécration juridique aux conséquences difficilement réversibles de la division institutionnelle entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Cette décision n'aurait pourtant pas constitué une totale aberration au regard du contexte politique des dernières années où communauté internationale, Israël et présidence palestinienne mènent une politique que l'on pourrait qualifier de « Cisjordanie d'abord » (voir *infra*).

La « réforme » : un modèle politique à pérenniser

Au-delà des interrogations touchant à la survie politique d'un individu et de ses proches, l'enjeu véritable des décisions actuelles est celui de la poursuite de la mise en œuvre d'un modèle politique qualifié en termes de « réforme », tout au moins à ses débuts. Née de l'union de la conception forgée dans l'après 11 septembre de la sécurité dans la région, d'une part, et de la conception néo-libérale de la mondialisation (retrait des États, effacement des frontières nationales), d'autre part, l'approche américaine de l'AP a été adoptée par la communauté internationale avant même le décès de Yasser Arafat¹⁸. Dès 2003, en effet, les donateurs internationaux tentèrent d'imposer au vieux leader du mouvement de libération nationale un modèle de gouvernance techniciste. Ils l'obligèrent à abandonner une partie de ses prérogatives à un président du Conseil des ministres dont le poste fut alors créé et lui imposèrent leurs hommes : Mahmoud Abbas, partisan de longue date de la négociation avec Israël au sein du CEOLP et de Fatah, occuperait la présidence du Conseil ; Salam Fayyad, ancien directeur du Fonds monétaire international en Palestine et fils d'un député à la Chambre

¹⁸ Je reprends ici les termes d'une définition proposée dans un projet de recherche par Agnès Favier, politiste longtemps en poste à l'Institut français du Proche-Orient (IFPO) de Beyrouth.

jordanienne, serait aux Finances, et Muhammad Dahlan, ancien patron de la Sécurité préventive dans la bande de Gaza, contrôlerait la Sécurité intérieure. Au nom de la « réforme » menée dans une logique de transparence et de baisse des coûts, la professionnalisation exigée des administrations publiques conduisait en réalité à une dépolitisation de façade de la machine du pouvoir pour la couper de tout enracinement nationaliste qualifié de partisan. La communauté internationale tenta ainsi de casser le « système Arafat » quand, de son côté, le gouvernement israélien décidait d'assiéger le président dans son QG de Ramallah. L'excellence dont Yasser Arafat avait fait preuve durant la trentaine d'années qui avaient précédé dans sa gestion du pouvoir, une gestion de type néo-patrimonialiste classique, avait pourtant convaincu cette même communauté de lui confier la maîtrise d'œuvre de l'AP au début des années 1990. La nouvelle structure se voyait alors chargée, grâce au savoir-faire de son président en matière de redistribution des biens et des prébendes, de recycler les combattants de l'extérieur, les leaders de l'Intifada de l'intérieur et tous les opposants potentiels en serviteurs d'une autonomie intérimaire promue en termes de proto-État¹⁹. Faute d'avoir pu imposer à Yasser Arafat la présence de Mahmoud Abbas et de Muhammad Dahlan plus de quelques mois, la communauté internationale dut se résoudre à voir la « réforme » exigée réduite aux seuls domaines économiques et financiers sous la responsabilité de Salam Fayyad, maintenu aux Finances dans les trois cabinets Ahmad Qoreï (Abu Ala) qui avaient suivi.

L'élection tant attendue de Mahmoud Abbas à la présidence de l'AP le 9 janvier 2005 permit de poursuivre la « réforme » dans le domaine économique mais surtout de l'étendre, enfin, au domaine de la sécurité. Pilotée par les deux administrations américaines successives et dans la plus grande continuité, la « réforme » se retrouvait dorénavant bâtie autour d'impératifs sécuritaires et sa mise en œuvre dans ce domaine dut s'accélérer avec la victoire de Hamas aux élections de janvier 2006. Elle put se poursuivre, avec l'assentiment de Hamas, dans le domaine économique de même que dans le domaine sécuritaire, à l'écart duquel, cependant, Hamas et le cabinet d'union nationale furent maintenus par la présidence²⁰. Dès la victoire de Hamas, les pressions interventionnistes américaines visant à l'empêcher d'exercer le mandat qui lui avait été confié par les urnes ont bénéficié d'un consensus avéré entre différents acteurs :

¹⁹ Jean-François Legrain, « La seconde mort de Yasser Arafat », in *L'État du Monde 2008*, sous la direction de Bertrand Badie et Sandrine Tolotti, Paris, La Découverte, 2007, p. 115-118.

²⁰ Lire Jack D. Crouch II, Montgomery C. Meigs, et Walter B. Slocombe, *Security First: U.S. Priorities in Israeli-Palestinian Peacemaking*, Washington Institute Strategic Report, décembre 2008 (<http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/StrategicReport01.pdf>). Lire également la production du Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (<http://www.dcaf.ch/>) et principalement Roland Friedrich, Arnold Luethold, *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform*, Berlin, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008 ; la traduction en arabe est accessible en ligne (<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=44240&nav1=4>).

Quartet (États-Unis, Fédération de Russie, Union européenne et ONU), Israël et présidences palestiniennes (AP et OLP) auxquels s'étaient ralliés certains États arabes (Égypte et Jordanie au moins). Sa concrétisation a bénéficié de la participation active de chacun d'entre eux²¹. Sa maîtrise d'œuvre a été confiée par le président américain George W. Bush à partir de novembre 2005 au général Keith Dayton (venu d'Irak), en tant qu'« US Security Coordinator (USSC) for Israel and the Palestinian Authority ». La fonction venait d'être créée par la secrétaire d'État Condoleezza Rice et son titulaire a été confirmé dans ses fonctions par le président Barack Obama. La mission du coordinateur était et reste claire : « *The USSC has been charged with helping professionalize and consolidate PA forces and with coordinating their activity with Israeli officials pursuant to both sides' obligations under the 2003 « Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict ».* These obligations are predicated on the understanding that security is a core issue upon which Israeli-Palestinian peace depends. »²²

Le plan du général Keith Dayton

L'ensemble des lignes directrices de l'approche américaine de la question palestinienne, adoptée par la communauté internationale et toujours d'actualité, figuraient déjà en toute clarté dans des textes rendus publics au printemps 2007. À cette époque, les différents alliés se trouvaient confrontés à la réalité non encouragée d'un cabinet d'union nationale issu de l'accord obtenu en février entre Fatah et Hamas à La Mecque. Ces textes ont fait l'objet de fuites dans la presse jordanienne pour ce qui concerne l'approche globale de la question de l'AP et dans la presse israélienne pour ce qui concerne les volets économique et surtout sécuritaire.

Un premier texte, objet d'une fuite dans la presse jordanienne à l'initiative supposée des services de renseignements hachémites, était intitulé « Plan d'action pour la présidence palestinienne 2007 »²³. Il était censé émaner des milieux proches de la Maison-Blanche. Fatah et peut-être l'Égypte auraient été associés à son élaboration et

²¹ Sur les premières étapes de ces politiques visant à empêcher Hamas d'exercer le mandat reçu des urnes, lire Jean-François Legrain, « La dynamique de la 'guerre civile' en Palestine ou comment refuser à Hamas d'exercer son mandat », *Critique Internationale*, n° 36, juillet-septembre 2007, documents numériques additionnels (<http://www.cerisciences-po.org/cerifr/publica/critique/36/sommaire.htm>).

²² Jim Zanotti, « *U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority* », CRS (Congressional Research Service) Report for Congress, 24 juin 2009 (<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/R40664.pdf>).

²³ « *Khitta 'Amaliyya li-l-Ri'âsa al-Filastîniyya li-'Am 2007* », *al-Majd*, Amman, 30 avril 2007 (<http://www.almajd.net/article/details/details.asp?id=2018>) ;

traduction française : Centre palestinien d'information (proche de Hamas), « Le plan de Dayton : élections anticipées écartant le Hamas et changement à la tête du Fatah »

(<http://www.palestineinfo.cc/fr/default.aspx?xyz=U6Qq7k%2bcOd87MDI46m9rUxJEpMO%2bi1s7R2kHbHI3LSErd%2f2JKFx28pXmIMg3kNfOUKPAIsmjybTbK5hy10njW%2bpPmLErMQXFpHQXMgZ85Kb2L4Xy%2ffzosOM0T3cNWhccXBPyzG4qu9l%3d>).

ses idées reflétaient celles d'Eliott Abrams, adjoint du conseiller pour la sécurité nationale à la Maison-Blanche qui, dans les années 1980, avait été en charge du dossier des Contras nicaraguayennes. Le plan partait du postulat selon lequel « la crédibilité du président Abbas [avait] été ébranlée à l'extérieur des territoires palestiniens à la suite de la signature de l'accord de La Mecque [d'union nationale] et du fait de l'insatisfaction provoquée par le non-respect par le gouvernement d'union nationale des exigences du Quartet et des conditions fondamentales d'Abbas ». Dès lors, il visait « à donner plus de crédibilité » au président dans un délai de 3 à 9 mois selon les domaines. Son objectif étant de « maintenir la présidence palestinienne et le mouvement Fatah en tant que centre de gravité de la scène politique palestinienne ». Le plan prévoyait ainsi de « fournir le soutien politique et financier à Mahmoud Abbas et à Fatah afin que le président palestinien puisse poursuivre les négociations politiques en vue de la constitution de l'État palestinien et construire sa base politique nécessaire pour avancer vers le plan "B" (des élections législatives anticipées) » ; de « frapper les forces politiques de Hamas en fournissant au peuple palestinien de quoi répondre à ses besoins économiques directs à travers la présidence et Fatah [...] » ; de « fournir les outils nécessaires pour que la présidence palestinienne puisse maîtriser les appareils de sécurité. »

Le second texte, connu sous le nom de « Benchmark Document » (« banc d'essai » au sens littéral) provenait du département d'État américain et a été rendu public quelques jours après la fuite jordanienne par le quotidien israélien *Haaretz*²⁴. Ses rédacteurs étaient le général Keith Dayton, déjà cité, Dick Jones, ambassadeur à Tel-Aviv, et Jacob Wales, consul général à Jérusalem. Il devait être officiellement présenté par la secrétaire d'État Condoleezza Rice à ses interlocuteurs lors de sa tournée dans la région à la mi-mai 2007. Plan détaillé et doté d'un calendrier de mise en application, il visait à la fois à faciliter les déplacements des Palestiniens dans les territoires et à mettre en place, du côté palestinien, un plan de sécurité. L'amélioration du quotidien du fait de mesures prises par Israël aurait été portée au crédit du président Abbas dans la perspective de législatives anticipées ; le volet sécuritaire, quant à lui, visait à la fois l'arrêt des tirs de roquettes artisanales sur Israël depuis la bande de Gaza, la cessation de toute contrebande d'armes *via* la frontière égyptienne et la suprématie de la présidence sur le Conseil des ministres. Le plan détaillé de sécurité que les Palestiniens étaient censés établir sous la direction de Muhammad Dahlan (le président du Conseil de sécurité nationale alors promu général) reposait sur le renforcement des forces fidèles à Mahmoud Abbas, lequel renforcement était rendu possible grâce à leur approvisionnement massif en armes et en munitions et à leur

²⁴ « *Acceleration Benchmarks for Agreement on Movement and Access as Well as on the Gaza Security Situation* », *Haaretz*, 4 mai 2007 (<http://www.haaretz.com/hasen/spages/855665.html>).

entraînement avec le concours actif de la Jordanie et de l'Égypte et l'autorisation d'Israël. Selon le calendrier de mise en application du plan, les forces de sécurité liées à la présidence étaient censées se déployer le 15 juin 2007, en coordination avec l'Égypte et Israël, tout le long de la frontière égyptienne ; le même jour, elles étaient appelées à prendre également le contrôle de toute la côte de la bande de Gaza. Un déploiement général des forces de la présidence était prévu le 21 juin dans le cadre du plan anti-roquettes également géré par Muhammad Dahlan.

Le volet sécuritaire du plan américain fut interprété par Hamas en termes de projet de putsch mené en collaboration avec la présidence de l'AP et Fatah contre le cabinet d'union nationale de l'AP. Les forces de sécurité, tant régulières du ministère de l'Intérieur qu'irrégulières des Brigades Ezzedin al-Qassam de Hamas décidèrent de prendre des mesures préventives en s'assurant alors le contrôle exclusif de la bande de Gaza²⁵. J'ai émis l'hypothèse dans une précédente publication²⁶ que les auteurs de la fuite vers la presse israélienne pourraient appartenir aux plus hauts échelons de la décision politique et militaire israélienne. Informés du niveau d'incompétence des forces fathaouies encore en formation, ils auraient ainsi décidé de précipiter une inéluctable victoire militaire de Hamas qui aurait l'« avantage » d'affaiblir encore plus le leadership de Mahmoud Abbas dans une négociation pourtant moribonde, de consacrer la scission géographique et politique entre la bande de Gaza et la Cisjordanie, et d'obtenir le soutien unanime de la communauté internationale à une politique hostile à toute revendication nationale palestinienne mais habillée en politique antiterroriste²⁷. La résurrection du vieux principe du « diviser pour mieux régner », que les gouvernements israéliens avaient déjà mis en œuvre dans les années 1970 pour accompagner la montée en puissance des Frères musulmans face à l'OLP, aurait ainsi trouvé un nouveau mode d'expression même si cela impliquait de s'écarter, sur la forme plus que sur le fond, du plan américain auquel Israël était directement associé.

Que la rupture institutionnelle entre Gaza et la Cisjordanie intervenue fin juin 2007 ait été encouragée ou pas, les cabinets Fayyad, qui se sont ensuite succédé à Ramallah, ont poursuivi avec constance la mise en œuvre des mesures préconisées par le général Keith Dayton. Encadré par le tuteur américain et assuré du soutien israélien, le Premier ministre affirmait ordonner ces mesures à sa

²⁵ Sur le factuel et les références bibliographiques, lire Jean-François Legrain, « L'impasse politique et institutionnelle palestinienne », *op. cit* ; David Rose, « *The Gaza Bombshell* », *Vanity Fair*, avril 2008 (<http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804>).

²⁶ Jean-François Legrain, « Pour une autre lecture de la guerre de Gaza », *EchoGéo*, Sur le vif 10 février 2009 (<http://echogeo.revues.org/index10901.html>).

²⁷ La politique de « Hamas, meilleur ennemi d'Israël » que j'ai relevée plus haut à propos de l'articulation entre la négociation Shalit et l'annulation des élections s'insère donc dans une longue continuité.

politique de « construction d'un État palestinien. Vers la paix et la prospérité », selon le titre d'un de ses documents de référence²⁸. L'exacerbation d'un manichéisme politique trivial – les gentils Fatah réussissent là où les méchants Hamas échouent – s'est simplement retrouvée marquée d'une base géographique dans une stratégie dorénavant pratiquée en termes de « Cisjordanie d'abord ».

Sous la responsabilité du général Muhammad Dahlan, la réforme sécuritaire fut ordonnée à la récupération du monopole de la violence par la présidence à travers l'élimination des groupes armés de l'orbe islamiste et la dissolution de ceux de l'orbe nationaliste. Mais la grande nouveauté consista, au nom de la professionnalisation, à une dépolitisation imposée des forces de sécurité²⁹. De nouveaux modes de recrutement pour des unités dorénavant entraînées à Jéricho et en Jordanie sous supervision américaine furent adoptés : quand un passé activiste au sein des anciennes divisions de l'Armée de libération de la Palestine (ALP) ou des divers « groupes de choc » des deux Intifada constituait auparavant une quasi-assurance de recrutement, il devenait dorénavant une cause d'empêchement majeur, selon le témoignage de nombreux de mes interlocuteurs. Au même moment, l'immense majorité des officiers supérieurs et toute une génération d'hommes du rang recrutés selon l'ancien système étaient placés d'office à la retraite.

Dans le domaine civil, et plus particulièrement la carrière diplomatique et l'exécutif ministériel, une logique comparable s'installa. L'ancien corps diplomatique de l'OLP avait été mis à la retraite dès le début de la présidence Abbas. Ses titulaires avaient tous été remplacés par des personnalités certes plus jeunes mais encore issues des milieux engagés, pour la plupart Fatah. Cette réalité pouvait également être observée dans les ministères successifs. Lors de la constitution du cabinet Fayyad III en mai 2009, cependant, Fatah connut les pires difficultés pour obtenir un certain

²⁸ Autorité palestinienne, *Building a Palestinian State. Towards peace and prosperity*, Paris 17 décembre 2007

(<http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/PRDP.pdf>).

Distribué lors d'une réunion des donateurs tenue à Paris, le document a fait l'objet d'une présentation par Salam Fayyad en ces termes : *"This document sets out a strategy for implementing a vision of the future Palestinian state; a vision that can be implemented if reinforcing steps are quickly taken in the spirit of the understandings reached at Annapolis. We are committed to good governance, law and order and the delivery of basic public services throughout the Occupied Palestinian Territory. Stabilization and rebuilding of trust are our main priorities in 2008, and we have already embarked on a comprehensive program of civil and security governance reforms. We will also work on a series of social and economic development initiatives, reinforced by a substantial program of infrastructure rehabilitation."*

²⁹ Lire, par exemple, les propos du directeur du Centre stratégique des politiques palestiniennes, le général Kamel Abu Isa, « Réforme et restructuration des services de sécurité sur une base professionnelle éloignée des sensibilités politiques » (en arabe), site Dunya al-Watan, 8 avril 2007

(<http://www.alwatanvoice.com/arabic/content-82874.html>).

nombre de maroquins pour ses cadres, lesquels ne furent inclus qu'après une première annonce de la formation du nouveau Conseil. Survivance d'un passé que les mentors internationaux auraient voulu révolu, la politisation (au sens de l'engagement patriotique) de la gouvernance palestinienne avait été amoindrie mais n'avait pas encore disparu. Il s'ensuivit la mise en place d'un nouveau dispositif auquel Fatah a accordé son soutien lors de la réunion de son Congrès général réuni à Bethléem en août 2009 : le non-cumul entre les fonctions exécutives au sein de l'AP et les responsabilités au sein du mouvement national.

Le Congrès général Fatah

Le Congrès général Fatah réuni à Bethléem en août 2009 pour la première fois depuis 20 ans a donné lieu à de nombreuses spéculations sur le degré de transparence, ou plutôt d'opacité, du processus de désignation des membres de ses deux instances décisionnelles, le Comité central (CC – 24 membres) et le Conseil révolutionnaire (CR – 128 membres)³⁰. Le plébiscite par acclamation de Mahmoud Abbas à la direction suprême s'est lui-même opéré en dehors des règles (même si certains précédents comme celui de Yasser Arafat ont été évoqués). L'habilitation à participer au Congrès et à voter a fait l'objet de contestations de toutes parts et le secret du vote n'a pas été observé pour ceux qui ont participé au scrutin depuis la bande de Gaza (la totalité des élus lors des primaires ne s'étant pas vu offrir la possibilité de le faire sans que les critères du tri aient été révélés). Les résultats doivent donc être considérés en grande part comme le fruit d'un choix opéré par un cercle aux membres non identifiés et non comme le reflet fidèle des opinions de la base. La sociologie politique des membres du nouveau CR mais également ceux, moins nombreux, du nouveau CC est difficile à décrypter tant les élus renvoient à des courants divers et contradictoires. La composition du CC n'a donc pas obéi au schéma « classique » de la victoire totale des uns sur les autres, si l'on met de côté l'exclusion en amont, d'une part, de Farouk Kaddoumi (Abu Lutuf – cofondateur du mouvement, il n'a jamais renié son opposition au processus d'Oslo) et de ses partisans et, d'autre part, la marginalisation globale (dans la

³⁰ Lire Julien Salingue, « Congrès de Bethléem : la seconde mort du Fatah », 16 août 2009 (<http://juliansalingue.over-blog.com/>) et International Crisis Group (ICG), *Palestine : Salvaging Fatah, Middle East Report*, n° 91, 12 novembre 2009 (http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east__north_africa/arab_israeli_conflict/91_palestine___salvaging_fatah.pdf). Lire également Mahdi Abdel Hadi, « *Fatah 6th Convention (4-10 August, 2009)* », PASSIA (Jerusalem), 10 août 2009 (http://www.passia.org/about_us/MahdiPapers/FatehConvention.pdf) ; Mohsen Moh'd Saleh, « *Fatah Sixth Convention and the Elements of Disruption and Delay* », Al-Zaytouna Centre (Beyrouth), 1^{er} mai 2009 (trad. anglaise d'un original en arabe publié le même jour sur al-Jazeera.net), (<http://www.aljazeera.net/NR/exeres/FBB4E3F8-F3DA-48B7-8D7B-0E7B50A4E639.htm>).

participation au Congrès comme dans les nouveaux CC et CR) des structures du mouvement de l'extérieur et de la bande de Gaza.

La tenue du Congrès à l'intérieur, contre l'avis de beaucoup de cadres y compris de l'intérieur, organisait en effet la marginalisation de sa base dispersée dans la diaspora en imposant aux contestataires de l'autonomie de se rendre dans les territoires et en conditionnant la venue des délégués de l'extérieur au bon vouloir des autorités d'occupation³¹. Cette marginalisation était déjà effective avec l'AP en charge des seuls Territoires autonomes (40 % environ de la superficie des territoires occupés en 1967), qui, *de facto*, s'était substituée à l'OLP en charge de l'ensemble du peuple palestinien. La marginalisation tout aussi forte de Gaza au sein des nouveaux CC et CR suggérerait que le mouvement fait en quelque sorte le deuil de sa présence dans la Bande même s'il a fait endosser la responsabilité de cette marginalisation à Hamas. L'AP de Gaza, en effet, a interdit le voyage des délégués vers Bethléem, l'AP de Ramallah s'étant refusé à libérer de ses prisons les militants Hamas arrêtés massivement dans le cadre de leurs rivalités partisans. Certains liront dans cette marginalisation de la bande de Gaza l'aveu de la popularité de Hamas, appelée à durer à Gaza et si menaçante en Cisjordanie qu'elle y nécessiterait un recentrement des énergies de Fatah³². D'autres verront dans le refus de payer le prix de la venue des cadres gazouis à Bethléem la manifestation d'un profond doute quant à leur fidélité tant à Mahmoud Abbas et qu'à Muhammad Dahlan, son bras sécuritaire, qui avait tenté de faire main basse sur le mouvement à Gaza avant d'en être chassé par Hamas.

La double marginalisation de l'extérieur et de Gaza acquise³³, le nouveau CC traduirait une volonté d'y faire figurer l'éventail le plus large possible des courants existants. Ses limites seraient celles d'un certain consensus autour de Mahmoud Abbas et de la ligne politique incarnée par Salam Fayyad, quand le refus de cohabiter avec Hamas n'a même pas fait l'objet d'un début d'interrogation. L'échec d'Ahmad Qoreï à se maintenir au sein du CC auquel il appartenait depuis 1989 signifierait donc que ses divergences exprimées à plusieurs reprises avec l'approche de la négociation et de la gouvernance de Mahmoud Abbas lui interdisaient désormais toute responsabilité de haut niveau au sein du mouvement.

S'il n'avait fallu seulement que le courant Abbas, dans son extension plus ou moins large, obtienne la majorité des sièges au sein de la direction de Fatah, le jeu aurait été classique. Mais le cas

³¹ Sur les quelque 2350 (?) participants, seuls 200 environ venaient de l'extérieur.

³² Cette réalité est en totale rupture avec l'histoire. Comme l'a fort bien montré Hassan Balawi (en collaboration avec Michael Prazan), dans *Gaza : Dans les coulisses du mouvement national palestinien*, Paris, Denoël, 2008, la bande de Gaza a constitué l'un des principaux creusets dans lequel le mouvement national palestinien s'est façonné, sous ses formes tant nationaliste qu'islamique.

³³ L'ancien Haut Comité de la bande de Gaza a ensuite entièrement démissionné en signe de protestation.

de figure que constitue la tenue du Congrès Fatah sort totalement de l'ordinaire : il fallait en effet que, conformément au plan international, le mouvement phare de la libération nationale palestinien accompagne la politique de dépolitisation de la gouvernance publique. En figurant parmi les élus, en effet, les désormais membres du CC Fatah se voyaient barrés de toute fonction exécutive (ministères)³⁴ et diplomatiques au nom du principe de non-cumul de mandats³⁴. Les cadres de Fatah désormais confinés au seul domaine de leur mouvement, le Conseil des ministres pourrait enfin ne compter que des « professionnels »³⁵.

Dans le contexte international et local de ces quatre dernières années et en l'absence de toute réconciliation nationale, la convocation des élections et le constat de l'impossibilité de leur organisation par Mahmoud Abbas constituent les premières roues d'un train d'engrenage. En effet, à moins d'une réconciliation bien improbable qui, seule, permettrait l'établissement agréé d'un nouveau calendrier, force devrait être de constater le 24 janvier 2010 la vacance de la présidence de l'AP. Selon la Loi fondamentale de 2003³⁶ révisée en 2005³⁷, le mandat de Mahmoud Abbas était déjà arrivé à son terme le 24 janvier 2009. Le décret-loi présidentiel 1/2007 déjà cité avait prolongé le mandat présidentiel d'une année pour faire coïncider élections présidentielle et législatives en janvier 2010, échéance constitutionnelle du mandat du CLP élu en 2006. Sur la base d'avis juridiques divers³⁸, Hamas avait, dans un premier

³⁴ Le non-cumul de fonctions exécutives et de fonctions partisanes est également observé par Hamas. En cas de nomination à un poste ministériel, ses membres doivent démissionner du mouvement, ce qu'ils ont fait.

³⁵ Ce partage des tâches imposé par la politique internationale, bien qu'entériné par le Congrès de Fatah, fait encore l'objet de contestations internes. Selon *al-Quds al-Arabi* (Londres), 10 novembre 2009 (<http://81.144.208.20:9090/pdf/2009/11/11-09/All.pdf>), par exemple, des membres du CR Fatah au cours d'une réunion extrêmement houleuse tenue le 8 novembre 2009 ont accusé Salam Fayyad d'avoir mené un « coup d'État blanc » en ayant rendu public son plan « *Palestine. Ending Occupation, Establishing the State* » (lire *infra*) sans consultation préalable de Fatah. Lire à ce propos Saleh al-Naami, « *Band-aid Proposal. Palestinians are Distrustful of a proposal by Salam Fayyad to Declare a State Within Two Years* », *Ahram Weekly*, 19-25 novembre 2009 (<http://weekly.ahram.org.eg/2009/973/re2.htm>). La règle de non-cumul est encore diversement respectée. Si, en effet, Husayn al-Chaykh, ministre des Affaires civiles, a démissionné de son poste le 23 août 2009, Muhammad Shtayyeh, également élu au CC Fatah, n'a pas démissionné de sa charge de ministre des Travaux publics et de l'Habitat. Caution externe à Fatah du cabinet Fayyad, les membres de Fida, du FDLP et du Front de Lutte populaire (FLPP) n'ont pas été invités à démissionner.

³⁶ Original en arabe (http://www.elections.ps/admin/pdf/Basic_Law_2003.pdf) et traduction officielle en anglais (http://www.elections.ps/admin/pdf/The_Amended_Basic_Law_2003_EN.pdf) sur le site de la Commission centrale des élections.

³⁷ Original en arabe (http://www.elections.ps/admin/pdf/Basic_Law_2005.pdf) et traduction officielle en anglais (http://www.elections.ps/admin/pdf/The_amended_Basic_Law_of_2005_EN.pdf) sur le site de la Commission centrale des élections.

³⁸ Traduction française sur le site du Palestinian Information Center, site officiel de Hamas, 27 octobre 2009

temps, contesté la constitutionnalité de ce décret-loi. La guerre contre Gaza l'avait ensuite contraint à mettre sa contestation sous le boisseau. En janvier 2010, cependant, aucun argument constitutionnel légitime ne permettra de surseoir aux élections. Seul le document égyptien consignait l'accord de l'ensemble de la scène politique palestinienne sur leur report en juin 2010 aurait permis d'éviter cette situation. Il a *de facto* été dénoncé par Mahmoud Abbas. Conformément à la Loi fondamentale, l'intérim présidentiel devra alors être assumé par le président du CLP (dont le mandat devra être prolongé, lire *infra*), Aziz Dwayk de la liste Réforme et Changement de Hamas. Une telle injonction constitutionnelle, cependant, devrait se heurter selon toute vraisemblance à un refus immédiat tant de Fatah que d'Israël et de la communauté internationale.

(<http://www.palestineinfo.cc/fr/default.aspx?xyz=U6Qq7k%2bcOd87MDI46m9rUxJEpMO%2bi1s7pRG1g0Gym3C4dpFkxhli95HXklic%2bUWUryqwluvblAH69pSz3Pxo%2buiFLZ2R1WLYKyxUmleB6YCc%2bCE3izpWAZDCWXNseyy99VMgtiHUsw%3d>)

Des hypothèses

La réconciliation nationale seule aurait permis à Mahmoud Abbas et à l'ensemble des acteurs politiques palestiniens de trouver une solution politique qui leur aurait permis de sortir de l'impasse juridique dans laquelle se trouve l'AP depuis la tentative de coup de force de Fatah et le contre coup de Hamas de l'été 2007. L'incapacité de la présidence de l'AP à organiser de nouvelles élections présidentielle et législatives n'est ainsi que la conséquence du choix de rupture adopté par Mahmoud Abbas sur le dossier de la réconciliation. Faute de pouvoir raisonnablement envisager le respect pur et simple de la Loi fondamentale palestinienne en janvier prochain – un président par intérim de l'AP issu de Hamas et la prolongation du mandat du CLP actuel –, diverses alternatives doivent donc être prises en compte.

Parmi ces alternatives, celle de l'État unique – binational – en Palestine et celle d'un retour sous une forme ou sous une autre de la Jordanie en Palestine me semblent aujourd'hui difficilement envisageables, même si elles font l'objet de déclarations diverses. Je me contenterai donc de les rappeler sans les développer. L'idée d'un État unique – binational – en Palestine³⁹, bien que portée par des acteurs peu nombreux, s'est vue ces derniers mois dénoncée et ses justifications réfutées par la publication soudaine d'études et argumentaires, tout particulièrement issus des milieux israéliens (en Israël même ou aux États-Unis) et palestiniens liés aux États-Unis⁴⁰.

³⁹ L'un des Palestiniens qui prônent la thèse de l'État unique de longue date est Ali Abunimah, cofondateur du site '*The Electronic Intifada*' (<http://www.electronicintifada.org>). Lire Ali Abunimah, *One Country: A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse*, New York, Metropolitan Books, 2006.

⁴⁰ L'une des initiatives les plus significatives en ce domaine est celle de l'American Task Force on Palestine (ATFP) (<http://www.americantaskforce.org>) basée à Washington, DC : « ATFP is dedicated to advocating that it is in the American national interest to promote an end to the conflict in the Middle East through a negotiated agreement that provides for two states - Israel and Palestine - living side by side in peace and security. The Task Force was established in 2003 to provide an independent voice for Palestinian-Americans and their supporters and to promote peace. ATFP's Board of Directors is made up of a large group of noted Palestinian-Americans who agree with these principles. [...]ATFP's President and Founder is Dr. Ziad J. Asali, a retired physician with a long history of activism in Palestinian and Arab-American organizations. He previously served as President of the American-Arab Anti-Discrimination Committee (ADC) and Chairman of the American Committee on Jerusalem (ACJ). He also served as the President of the Arab-American University Graduates (AAUG). ATFP has two Senior Fellows, Ghaith Al-Omari, who is a former foreign policy advisor to Palestinian President Mahmoud Abbas, and Hussein Ibish, who is former Communications Director of ADC and a frequent commentator on television. ATFP is strictly opposed to all acts of violence against civilians no matter the cause and no matter who the victims or perpetrators may be. The Task

Certes, l'éventualité d'un retour à cette revendication portée par l'OLP à ses origines a récemment été évoquée par certains cadres de l'AP et/ou de l'OLP⁴¹, mais elle ne semble relever que de la simple rhétorique. La revendication du partage de la Palestine en deux États, en effet, a été adoptée comme objectif de la lutte par le CNP d'Alger en novembre 1988. Elle demeure aujourd'hui encore consensuelle au sein des divers mouvements, organisations et partis palestiniens y compris islamistes. Des nuances, certes, sont à relever en ce qui concerne les positions de Hamas (lire *infra*) et du Jihad islamique. Seul le Parti de la Libération islamique exclut par principe l'idée d'État au sens occidental du terme en réclamant la restauration d'un califat universel qualifié d'« État islamique »⁴². L'espoir d'un retour à l'option jordanienne développée par les Travailleurs israéliens dans les premières années de l'occupation de la Cisjordanie revient également périodiquement mais n'a jamais, ces dernières années, suscité d'intérêt positif de la part du Royaume hachémite⁴³.

Force advocates the development of a Palestinian state that is democratic, pluralistic, non-militarized and neutral in armed conflicts. Lire Hussein Ibish, *What's Wrong with the One-State Agenda ? Why Ending the Occupation and Peace with Israel is Still the Palestinian National Goal*, Washington, AAFP, 2009.

⁴¹ Par exemple, Saeb Erekat, 5 novembre 2009

(<http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=110512§ionid=351020202>).

⁴² Parmi les sources en anglais, lire Abu Ghazi, *Political Views on Palestine*, Al-Khilafah Publications, Londres, 1998

(<http://www.universal-islam.com/phpfiletrace.php?file=PolView.pdf>). Les ouvrages de référence du Parti sur la question du Califat sont disponibles en traduction française sur le site al-Badil (http://albadil.edaama.org/articles.php?id_article=27&theme=khilafah).

⁴³ Dans Giora Eiland, *Rethinking the Two-State Solution*, Washington Institute Policy Focus, septembre 2008

(<http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/PolicyFocus88.pdf>), "*Maj. Gen. Giora Eiland, former head of Israel's National Security Council, examines the current agenda of Israeli-Palestinian peace negotiations and offers the provocative assessment that a conventional two-state approach may never succeed, given the cumulative weight of the compromises required from each side. If negotiations were challenging in 2000, he argues, they will be even more difficult today, with Hamas's ascendancy in Gaza and the injection of new technology -- such as short-range rocketry -- having entered into the strategic equation. In place of a diplomatic approach that has repeatedly failed to produce peace, General Eiland offers two new proposals -- a modified "Jordanian option" and a new "regional solution" -- that could bypass the growing political and security obstacles that have impeded peacemaking for so many years.*" Pour un intéressant et court retour sur l'histoire de cette option, lire Reuven Pedatzur, "*The 'Jordanian Option', the Plan that Refuses to Die*", *Haaretz*, 25 juillet 2007

(http://www.haaretz.com/hasen/pages/ShArtStEngPE.jhtml?itemNo=886064&contrastID=2&subContrastID=5&title=%27The%20%27Jordanian%20option,%27%20the%20plan%20that%20refuses%20to%20die%20%27&dyn_server=172.20.5.5). Un point israélien sur la question en 2005 est dressé dans Dan Diker & Pinchas Inbari, « Are There Signs of a Jordanian-Palestinian Reengagement ? », Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA), *Issue Briefs*, 5/1, 19 juillet 2005 (<http://www.jcpa.org/brief/brief005-1.htm>).

Le maintien de l'Autorité palestinienne sous une forme ou sous une autre

L'État unique binational et le retour de la Jordanie hachémite en Palestine étant écartés car trop improbables pour l'immédiat, la première hypothèse à envisager est celle de la continuité. L'AP pourrait ainsi se voir maintenue en dehors de toute légalité constitutionnelle tandis que son personnel dirigeant serait renouvelé *a minima*. L'illégalité, d'ailleurs, caractérise déjà le Conseil des ministres et son président Salam Fayyad depuis le 13 juillet 2007, date d'échéance de l'état d'urgence – constitutionnel lui – proclamé un mois plus tôt par le président. Cette inconstitutionnalité avait ensuite entraîné le Premier ministre chargé des Affaires courantes Ismail Haniyya à prendre des décisions elles-mêmes anticonstitutionnelles⁴⁴. Cependant, loin d'inquiéter par leur caractère anticonstitutionnel, la présidence de Mahmoud Abbas depuis le 24 janvier 2009 et les deux derniers cabinets Fayyad ont reçu avec constance l'entier soutien de la communauté internationale jusqu'à aujourd'hui.

Même anticonstitutionnelle, l'hypothèse du maintien en l'état de l'AP reste donc d'actualité, mais nécessiterait vraisemblablement l'acceptation de Mahmoud Abbas d'en assurer, pour un temps encore, la présidence. Un tel consentement ne serait pas nécessairement contradictoire avec sa décision récente de ne pas candidater à sa propre succession par la voix des urnes. Homme d'humeur, Mahmoud Abbas est connu depuis longtemps pour ses annonces répétées de démission. Brandies en guise de menace, la plupart n'ont jamais été concrétisées. Parmi les plus récentes, cependant, l'une a bien été suivie de faits : à l'automne 2003, après trois mois de présidence du Conseil des ministres alors que Yasser Arafat était encore aux affaires, il a jeté l'éponge faute de soutien déclaré à sa politique de réformes menée sous pression internationale. Une autre, oubliée aujourd'hui, avait elle aussi été concrétisée : en juillet 2003, pour protester contre les critiques qui lui étaient faites dans la direction des affaires en tant que Premier ministre, il avait démissionné du CC Fatah. N'étant jamais revenu formellement sur cette décision, il participe pourtant de nouveau aux réunions du CC Fatah à la mort de Yasser Arafat et sa démission ne l'a pas empêché d'être désigné chef suprême du mouvement en août dernier. Décidé simplement à ne pas candidater à sa succession par la voie des urnes, Mahmoud Abbas n'a ni démissionné de sa présidence de l'AP (pas plus que de celles du CEOLP et de l'État de Palestine) ni explicitement annoncé son départ en janvier 2010. Une nouvelle reconduction, sans passer par les urnes, de son mandat

⁴⁴ Palestinian Centre for Human Rights (PCHR) (Gaza), « *PCHR has Reservations about Regulations Adopted in the Context of Ongoing Political Fragmentation* », *Position Paper*, 23 juin 2009 (<http://www.pchrgaza.org/Interventions/23-6-09.html>).

n'est donc pas à exclure ; elle a même peut-être constitué l'objectif visé par les annonces successives concernant les élections.

Si la contestation protéiforme de l'existence même de l'AP que l'on observe aujourd'hui était appelée à durer, l'hypothèse du maintien de l'AP en tant que cadre institutionnel ne pourrait, cependant, être envisagée à moyen terme que si celui-ci était accompagné d'un changement significatif de sa direction, tant dans l'identité de ses détenteurs que dans son mode de fonctionnement.

Des sources égyptiennes non identifiées, citées par une agence de presse proche du Mouvement du Jihad islamique en Palestine⁴⁵, ont fait état récemment d'un plan égyptien qui envisagerait le remplacement de Mahmoud Abbas à la tête de l'AP par une direction collective qui associerait trois membres récemment élus au sein du CC Fatah : Abu Maher Ghnaym (figure historique du mouvement et meilleur élu au CC en août dernier, il a toujours fait état d'une approche critique d'Oslo qui l'a conduit à refuser de s'installer en territoires autonomes ; son nom, par ailleurs, est mal cité dans la dépêche : Maher Abu Ghnaym, alors que son vrai nom est Muhammad Ghnaym ou Abu Maher Ghnaym), Marwan Barghouti (emprisonné en Israël pour son rôle dans la seconde Intifada) et Saëb Erakat (partie prenante de toutes les négociations depuis 1993, il a été élu au sein du CEOLP en août 2009). À ces trois hauts responsables Fatah seraient adjointes des personnalités indépendantes ou issues d'autres formations comme Mustafa Barghouti (ancien du Parti du Peuple-ex communiste, fondateur de l'Initiative [al-Mubâdara], une petite formation réformiste, et arrivé deuxième derrière Mahmoud Abbas avec 19,80 % des suffrages lors de l'élection présidentielle de janvier 2005 qui en avait accordé 62,32 % au candidat de Fatah), Hanan Achraoui (ancienne porte-parole de la délégation palestinienne aux négociations dans les années 1990, cofondatrice fin 2005 avec Salam Fayyad de la Troisième Voie, une petite organisation de réforme qui n'obtint que 2,3 % des voix dans le scrutin à la proportionnelle de janvier 2006), Yazid al-Khalidi (inconnu, Rachid al-Khalidi ? Yazid al-Sayegh ?) et Akram Hourani (inconnu, Akram Haniyyeh ? Muhammad Hourani ?). De sérieux doutes planent ainsi sur l'authenticité de cette information, au moins en ce qui concerne l'identité des personnalités envisagées pour appartenir à cette nouvelle direction collective.

L'idée de la constitution hors élection d'une nouvelle direction individuelle ou collective en charge de l'AP n'est pourtant pas à écarter d'entrée de jeu. Le Conseil central de l'OLP (CCOLP), par exemple, pourrait servir de recours selon l'un de mes interlocuteurs au sein de Fatah. Conformément à la « Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie » négociée à Oslo et signée à Washington le 13 septembre 1993 et au premier accord intérimaire du Caire du 4 mai 1994 (aussi désigné comme « Accord

⁴⁵ Paltoday, 16 novembre 2009 (<http://www.paltoday.com/arabic/News-63246.html>).

Gaza-Jéricho d'abord »), en effet, c'est par un mandat de l'OLP que Yasser Arafat obtint, dans un premier temps, la présidence de l'AP. Réuni à Tunis en octobre 1993, le CCOLP avait ainsi adopté une résolution selon laquelle : « 1) il investit le CEOLP de la formation du Conseil de l'Autorité nationale palestinienne dans le cadre de l'étape intérimaire avec des membres du CEOLP et un certain nombre de [personnalités] de l'intérieur et de l'extérieur »⁴⁶. Le CCOLP ajoute, dans l'alinéa 2 de sa déclaration, que « Yasser Arafat, président du CEOLP, sera président du Conseil de l'Autorité nationale palestinienne », une fonction jusque-là absente des accords israélo-palestiniens mais acceptée a posteriori par les Israéliens. Cette base juridique, cependant, est devenue obsolète avec le second accord intérimaire dit « de Taba » du 28 septembre 1995 qui stipule que l'ancienne AP nommée par l'OLP sera dorénavant un organe élu selon un processus électoral qu'il détaille.

La justification par les accords intérimaires d'un recours au CCOLP pour la nomination d'un nouveau président de l'AP ne résisterait pas à un examen juridique un peu sérieux. Une fois encore, cependant, il convient de rappeler que le strict respect du droit a depuis longtemps disparu de la mise en œuvre des accords d'Oslo. La confusion entre l'OLP et l'AP n'est pas nouvelle ; elle a servi tour à tour la partie palestinienne, la partie israélienne et la communauté internationale.

La confusion entre l'AP et l'OLP dépasserait même la seule désignation d'un président de l'AP par le CCOLP puisque, selon des déclarations récentes de plusieurs hauts responsables de l'OLP, l'hypothèse d'un transfert de l'ensemble des compétences du CLP vers le CCOLP est envisagée. Ainsi, devant le CNP réuni à Amman le 14 novembre 2009, Salim Zaanoun, son président, a déclaré que le 24 janvier 2010, « l'OLP assumera ses responsabilités » en ne laissant s'installer « aucun vide constitutionnel »⁴⁷. Le lendemain, Yasser Abd Rabbuh, en tant que secrétaire du CEOLP, a annoncé que le CCOLP serait appelé à se réunir le 15 décembre, rappelant que « le CCOLP constitue l'organe suprême de l'OLP en l'absence du CNP. C'est donc à lui que revient le devoir de veiller à la préservation de la légalité palestinienne dans ses différentes institutions, dont font partie celles de l'Autorité ». Salim Zaanoun précisait pour sa part que, lors de cette cession, le CCOLP aurait à étudier la question du transfert des compétences du CLP vers le CCOLP⁴⁸. Le premier vice-président du CLP, Ahmad Bahr, répliquait

⁴⁶ Munazzamat Al-Tahrîr Al-Filastîniyya (OLP), Sd., *Qarâr Inchâ' Al-Sulta Al-Wataniyya Al-Filastîniyya* (Décision de création de l'Autorité nationale palestinienne), Sl., p. 72.

⁴⁷ Original du discours en arabe sur le site du CNP (http://www.palestinepnc.org/news_article.php?newid=35).

⁴⁸ Communiqué du CNP (http://www.palestinepnc.org/news_article.php?newid=35). Lire également *al-Hayât* (Londres), 16 novembre 2009 (<http://www.daralhayat.com/portalararticlendam/77247>).

immédiatement que, selon la Loi fondamentale de l'AP, le mandat du CLP élu est automatiquement prolongé jusqu'à la tenue de nouvelles élections⁴⁹.

La dissolution de l'Autorité palestinienne

Dans le contexte international et local d'aujourd'hui, s'il s'avérait qu'aucun accord interpalestinien ne permet l'organisation d'élections dans un délai raisonnable, l'alternative pourrait être le maintien de l'AP pour une période limitée et sous une forme plus ou moins réformée par l'OLP, suivi de sa dissolution plutôt que son maintien sans fin même basé sur un renouvellement de ses cadres et/ou de son mode de fonctionnement. Mise en place en mai 1994, l'AP avait été conçue pour gérer l'autonomie des populations palestiniennes vivant dans les territoires occupés en juin 1967 (celles de Jérusalem-Est étant exclues) durant une période intérimaire de cinq années au terme de laquelle une solution était censée avoir été trouvée au conflit israélo-palestinien. Faute d'accord finalisé sur les questions des frontières, des réfugiés, de Jérusalem, de la sécurité et de l'eau, cette période fut d'un commun accord rallongée dans le Mémoire de Charm el-Cheikh du 4 septembre 1999 pour expirer le 13 septembre 2000⁵⁰. Depuis lors, l'existence de l'AP a été tacitement prorogée en dehors de tout cadre juridique défini et stable puisque chacun – Israël, Palestiniens et communauté internationale – a fait le tri dans les accords intérimaires pour ne retenir que ce qui lui convenait dans tel ou tel domaine à tel ou tel moment.

À plusieurs reprises, la dissolution de l'AP avait été appelée de leurs vœux par ceux qui considéraient qu'en l'absence de l'État palestinien attendu, le maintien de cette structure ne servait que les intérêts de ceux qui profitaient du « *peace business* » : Israël qui se déchargeait sur la communauté internationale de ses obligations de puissance occupante, la communauté internationale qui préférait le *statu quo* à une politique de pression sur Israël, sans oublier individus et institutions directement liés à l'AP⁵¹. En proclamant son autodissolution dès la fin de la période intérimaire ouverte en mai 1994 pour cinq années, l'AP aurait marqué son refus de continuer à assumer les tâches dévolues avant sa propre création à l'administration civile israélienne (en fait l'armée). Israël se serait

⁴⁹ Lire *al-Charq al-Awsat* (Londres), 18 novembre 2009 (<http://aawsat.com/print.asp?did=544766&issueno=11313>). La position de la présidence du CLP et de juristes est exposée dans *al-Barlamân*, n° 25, 25 novembre 2009, p. 5-7 (http://www.plc.gov.ps/Magazine/pdf_file/c1b527a9-3f59-4ca0-8fc9-736d58afb20b.pdf), périodique publié à partir du siège du CLP à Gaza.

⁵⁰ Reproduit sur le site du *Monde diplomatique* (<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/charm99-fr>).

⁵¹ Markus E. Bouillon, *The Peace Business. Money and Power in the Palestine-Israel Conflict*, Londres, I. B. Tauris, 2004.

alors retrouvé confronté à ses devoirs de puissance occupante. Le président de la défunte AP, par ailleurs président du CEOLP, serait alors vraisemblablement retourné hors de Palestine pour y poursuivre la lutte, sous une forme renouvelée, en vue de la réalisation des droits nationaux palestiniens.

La suggestion d'une dissolution de l'AP a été avancée à plusieurs reprises. L'un des premiers à en faire mention dans le monde académique palestinien fut Ali Jarbawi fin 2003 alors qu'il enseignait les Sciences politiques à l'université de Bir Zeit (avant d'accepter le portefeuille du Plan dans le dernier Cabinet Fayyad !). Selon lui, la poursuite de la politique israélienne de colonisation anéantissait toute idée de trouver une solution dans le partage de la Palestine en deux États ; cette décision israélienne entraînait le retour à l'idée d'un seul État en Palestine, la dissolution de l'AP constituant la première étape dans la conquête par les Palestiniens de leurs droits au sein de cet État⁵². Le thème de la dissolution de l'AP jaillit également au sein même de Fatah. En mars 2006, par exemple, alors qu'Ahmad Saadat, le secrétaire général du Front populaire (FPLP), venait d'être enlevé par l'armée israélienne dans sa prison de Jéricho – auparavant désertée par les soldats britanniques en charge de sa surveillance –, des cadres de Fatah exigèrent du président Mahmoud Abbas « *that you declare the dissolving of the PA and that you demand from the international community to assume its responsibilities and impose its will on the occupying state to grant the Palestinian people under occupation civil rights.* »⁵³. Rien n'est alors proposé quant aux suites à envisager pour l'après-dissolution. En octobre 2006, c'est Abdel Bari Atwan, rédacteur en chef du quotidien palestinien de Londres *al-Quds al-'Arabi*, qui appelle à la dissolution pour sortir de « cette guerre civile absurde [entre Hamas et Fatah qui] n'a pas d'autre enjeu que le contrôle de ce 'cadavre dans le placard' qu'est cette AP »⁵⁴. Là encore aucun plan pour l'après-dissolution n'est proposé.

⁵² Ali Jarbawi, « *We will give you more of us* », Bitterlemons.org, décembre 2003 (<http://www.bitterlemons.org/previous/bl221203ed46.html#pal2>). Il réitère sa proposition dans « *The Remaining Palestinian Options* », *The Arab World Geographer/Le Géographe du monde arabe*, vol. 8, n° 3, 2005, p. 118-121 (<http://users.fmg.uva.nl/vmamadouh/awg/forum2005/AWG83Jarbawi.pdf>).

⁵³ « *Fatah cadres demand the dissolving of the PA* », traduction de l'appel sur Jerusalem Media & Communication Centre (JMCC), 15 mars 2006 (<http://www.jmcc.org/new/06/mar/fatah2.htm>). Lire également Danny Rubinstein, « *Is a Palestinian regime vital ?* », *Haaretz*, 20 mars 2006 (<http://www.haaretz.com/hasen/spages/695983.html>).

⁵⁴ Abdel Bari Atwan, « *al-Hall fi hall al-Sulta* » (La solution dans la dissolution de l'Autorité), *al-Quds al-'Arabi*, 4 octobre 2006 (<http://www.alquds.co.uk:9090/pdf/2006/10Oct/04OctWed/qds01.pdf>) ; traduction française sur International Solidarity Movement (ISM)-France (<http://www.ismfrance.org/news/article.php?id=5552&type=analyse&lesujet=Collabos>).

Un passage de témoin : d'une Autorité intérimaire d'autonomie à un État

Une dissolution de l'AP opérée dans le contexte actuel n'aurait vraisemblablement plus grand chose à voir avec le scénario envisageable à la fin programmée de la période intérimaire. Les réalités des dernières années, en effet, ont tourné la page de la lutte nationale menée depuis les « États de la confrontation » (selon la terminologie des années 1960-1970) et personne aujourd'hui ne semble envisager sérieusement le repli des institutions palestiniennes centrales à l'extérieur. De même, si la dissolution de l'AP était accompagnée d'un appel à reprendre la lutte armée comme certains l'ont récemment suggéré⁵⁵, celle-ci ne pourrait plus s'exercer depuis l'extérieur et se traduirait plutôt à travers une nouvelle Intifada plus ou moins populaire. Aucun cadre de l'AP, d'autre part, n'a jamais annoncé vouloir renoncer à la responsabilité de la gestion des aides internationales. Dans l'hypothèse de sa concrétisation, une dissolution de l'AP se ferait ainsi vraisemblablement avec un passage de témoin concomitant à une autre structure basée à l'intérieur et non à l'extérieur. Une telle structure pourrait être un État, par ailleurs récemment appelé de diverses parts (chez les Palestiniens, mais pas seulement) à être créé mais dont le mode d'établissement reste très débattu : résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU (CSONU) ou décision unilatérale palestinienne.

La dissolution de l'AP depuis Ramallah et le transfert de ses compétences à un État nécessiteraient une décision immédiate concernant le statut de la bande de Gaza. Du fait de la coupure institutionnelle entre l'AP de Ramallah et l'AP de Gaza née des événements de l'été 2007 et de la légalité contestée du président de l'AP, une décision de dissolution prise par Mahmoud Abbas n'engagerait, en effet, que l'AP de Cisjordanie. L'AP de la bande de Gaza aurait ainsi toute latitude pour dénoncer le caractère anticonstitutionnel de cette dissolution sur la base de la Loi fondamentale d'où elle revendique sa propre légitimité. Réapparaîtra alors la question d'une éventuelle déclaration de la Bande comme

⁵⁵ Le refus de faire de la réconciliation nationale sa priorité et la renonciation par principe à la violence comme moyen de parvenir à la libération nationale constituent les deux grandes divergences avec Mahmoud Abbas récemment réaffirmées par Marwan Barghouti dans son interview accordée à Battistini Francesco, *Corriere Della Sera*, 25 novembre 2009

(http://archiviostorico.corriere.it/2009/novembre/25/Barghouti_Liberatemi_cambio_Sh_alit_co_9_091125013.shtml). Dans ses déclarations, cependant, c'est le terme résistance (*muqâwama*) qui est utilisée avec les Intifada pour exemples. Le recours à « la lutte armée », en revanche, est préconisé comme un droit après l'échec de la voie diplomatique et une éventualité à envisager dorénavant pour Nabil Chaath, *al-Churûq* (Tunis), 15 novembre 2009 (<http://www.alchourouk.com/detailarticle.asp?IDX=151906&IDXRUB=71>).

« province en rébellion » ou « province sécessionniste », une hypothèse déjà évoquée par Mahmoud Abbas et Fatah⁵⁶.

Une telle décision, lourde de conséquences sur l'unité du peuple palestinien et son projet national, n'aurait pourtant qu'une incidence selon toute vraisemblance réduite sur la population de Gaza, soumise depuis déjà plusieurs années à un strict blocus. La communauté internationale, en effet, ne peut envisager d'augmenter sa pression devant le risque de déclencher une catastrophe humanitaire qui toucherait non seulement la population palestinienne mais également ses voisins⁵⁷.

La logique bien établie de Hamas dans sa conception de l'État rend inenvisageable tant la reconnaissance par l'AP de Gaza d'un éventuel État proclamé à Ramallah assortie de la demande de son intégration, que l'autodissolution de l'AP de Gaza au profit d'un État rival proclamé à Gaza. La communauté internationale pourrait alors se retrouver confrontée à l'existence de deux structures palestiniennes antagonistes : un État palestinien sous égide de l'OLP dont la présidence serait à Ramallah et une AP qui continuerait à fonctionner depuis Gaza sous la présidence intérimaire du président de l'actuel CLP dont le mandat serait prolongé dans l'attente de nouvelles élections. L'État prétendrait inclure, d'une façon ou d'une autre, la bande de Gaza même si tout contrôle réel lui échapperait quand l'AP, au nom de la légitimité constitutionnelle du CLP élu en 2006, prétendrait représenter les populations non seulement de Gaza mais également de Cisjordanie, même si, là aussi, tout contrôle réel sur cette région lui échapperait⁵⁸. La scission entre la Cisjordanie et la bande de Gaza n'en serait que renforcée.

Hamas, la fin de l'occupation et l'État

Pour Hamas, seule importe dans le conflit israélo-palestinien la fin de l'occupation et non la création de l'État, strictement conditionnée à la concrétisation préalable de la libération. Toute la lutte politique du mouvement islamique est orientée vers ce seul objectif car

⁵⁶ Ali El-Saleh, « Palestinian Authority Might Declare Gaza 'Rebel Region' », *al-Charq al-Awsat*, 28 juillet 2008 (<http://www.aawsat.com/english/news.asp?section=1&id=13547>).

⁵⁷ Des organisations internationales, d'ailleurs, ont déjà alerté sur les risques sanitaires induits par l'absence de traitement des eaux usées du fait de l'embargo sur les pièces de rechange et le ciment sans oublier les divers virus (grippe aviaire, porcine, etc.) qui ignorent les frontières et lignes de front.

⁵⁸ L'analyse que j'ai proposée plus haut à propos de la libération par le gouvernement israélien d'élus Hamas du CLP dans le contexte de la fin du mandat de Mahmoud Abbas amènerait à considérer que ce dédoublement de la représentation palestinienne figure aujourd'hui parmi les objectifs du gouvernement israélien. Hamas, pour sa part, fortifie dès maintenant sa position dans la perspective de la prolongation du mandat du CLP : fin septembre 2009, il décidait d'ouvrir à Damas un bureau de représentation de son bloc Réforme et Changement. Lire Agence de presse chinoise citée par All4Syria, 29 septembre 2009 (<http://all4syria.info/content/view/14703/137/>).

l'occupation est synonyme de violence pour la communauté qui la subit. Ainsi, les différents cessez-le-feu et accalmies décrétés par le mouvement s'insèrent dans une stratégie qui vise à éviter « l'extension du conflit »⁵⁹. Plaçant au cœur de sa mission la sauvegarde de l'intérêt du croyant et de la communauté, Hamas ne fait que mettre en œuvre la tradition sunnite la plus classique, en mouvement religieux qu'il est fondamentalement⁶⁰. C'est au nom de son approche de la sunna, par exemple, que le mouvement négocie âprement le sort de ses prisonniers et qu'il se montre prêt à négocier la question des réfugiés⁶¹. Appeler Hamas, en revanche, à négocier le statut et les frontières de l'État palestinien repose sur un contresens total dans l'approche des principes du mouvement. Son refus permanent d'engager une négociation sur le sujet ne relève pas d'une « radicalité » politique mais se fonde sur une certaine lecture du Coran. L'interprétation de la mention que le croyant y trouve concernant la bénédiction divine accordée aux « confins d'al-Aqsa »

⁵⁹ Cette position est rappelée, par exemple, dans le programme de la liste Changement et Réforme présentée par le mouvement aux élections législatives de janvier 2006 (original arabe sur http://www.palestineinfo.info/arabic/palestoday/reports/report2006_1/entkhabat06/entkhabat_tashre3i_06/program/5_1_06.htm). Lire Khaled Hroub, "A "New Hamas" through Its New Documents", *Journal of Palestine Studies*, vol. 35, no. 4, été 2006, p. 6-27. (<http://www.palestine-studies.org/journals.aspx?id=7087&jid=1&href=fulltext>). Dans le communiqué de son Bureau d'information daté du 16 novembre 2009 (original en arabe

http://palestineinfo.info/Ar/DataFiles/Contents/Files/statements/2009/novembre/state_ment_16112009.pdf) répondant à un discours de Mahmoud Abbas dans lequel il mentionnait l'éventualité d'une proclamation unilatérale d'un État, Hamas souligne, dans le même état d'esprit, que l'État de 1988 n'avait été que du vent et que la terre demeurerait occupée. Une recherche systématique dans le corpus des références et déclarations des différents responsables de Hamas mériterait d'être menée à propos de l'attitude préconisée en cas de retour de la Jordanie en Palestine. Au regard de ma pratique non exhaustive des textes, en effet, si la fin de l'occupation constitue bien un impératif, l'érection d'un État ne paraît pas l'être et le retour de la population palestinienne – musulmane – à un cadre étatique islamique devrait suffire sans qu'il soit nécessairement palestinien.

⁶⁰ Faire de Hamas un mouvement de libération nationale au discours religieux constitue un contresens même s'il faut, en effet, souligner sa différence avec le jihadisme internationaliste qui lui reproche de limiter sa lutte militaire dans les frontières de la Palestine de l'époque mandataire. L'engagement politique et militaire de Hamas constitue un élément conjoncturel de son histoire et Hamas demeure fondamentalement un mouvement de re-socialisation religieuse dont le modèle est celui de l'Association des Frères musulmans d'où il est issu.

⁶¹ Lire, par exemple, la très instructive contribution du principal conseiller d'Ismail Haniyya, Premier ministre de l'AP de Gaza, Ahmed Yousef, « Pause for peace », *New-York Times*, 1^{er} novembre 2006

(<http://www.nytimes.com/2006/11/01/opinion/01yousef.html>) : « *We Palestinians are prepared to enter into a hudna [truce] to bring about an immediate end to the occupation and to initiate a period of peaceful coexistence during which both sides would refrain from any form of military aggression or provocation. During this period of calm and negotiation we can address the important issues like the right of return and the release of prisoners. If the negotiations fail to achieve a durable settlement, the next generation of Palestinians and Israelis will have to decide whether or not to renew the hudna and the search for a negotiated peace.* »

fait de la Palestine une terre islamique de toute éternité à laquelle nul ne saurait renoncer.

Cette approche de l'islamité de la Palestine et de l'inéluctabilité eschatologique de la restauration d'une souveraineté musulmane n'a, pour autant, jamais contraint le mouvement à refuser la création d'un État sur les seuls territoires occupés en 1967. L'adoption, dans son discours, des lignes de cessez-le-feu de 1949 pour frontières des « territoires occupés » plutôt que celle des lignes du plan de partage de 1947 renvoie ainsi à l'illégitimité de tout acquiescement à un abandon d'une terre islamique : réclamer la fin de l'occupation des territoires destinés à l'État palestinien selon le partage de 1947 reviendrait, en effet, à reconnaître la légitimité de l'abandon d'une partie de la Palestine. La réclamation de la fin de l'occupation des territoires selon la ligne de cessez-le-feu de 1949, en revanche, ne constitue en aucune manière la reconnaissance d'une quelconque légitimité d'un partage. Partant du constat du résultat d'un simple rapport de forces, l'occupation par le vainqueur, elle ne fait qu'appeler à son inversion. La fin de l'occupation des territoires occupés en 1967 débouchera, selon Hamas, sur l'arrêt de la violence exercée contre leur population. Il sera temps alors de mettre en place une trêve totale avec le voisin israélien. Le calme ainsi obtenu permettra alors de négocier avec sérénité les questions humanitaires⁶².

En adoubant une liste lors des élections législatives de 2006, Hamas n'avait pas abandonné son identité de mouvement de resocialisation religieuse (doté d'un agenda politique) pour devenir un mouvement de libération nationale (à langage religieux). Sa participation aux élections, en effet, était conçue comme un impératif d'ordre religieux dès lors que la guerre civile, la fitna abhorrée par le Coran, menaçait le peuple palestinien. La prise en main des affaires publiques constituant le seul moyen de mettre un terme aux violences, il lui fallait entrer dans la course. Cette participation, cependant, ne signifiait en aucun cas qu'il reconnaissait la légitimité du processus d'Oslo pour parvenir à l'obtention des droits palestiniens, et le programme de la liste Réforme et Changement l'a rappelé. Légaliste, Hamas pouvait justifier sa participation à l'AP dès lors que les accords intérimaires reposaient juridiquement sur la séparation du domaine de la négociation (du ressort exclusif de l'OLP) de celui de la gestion de l'autonomie des populations (du

⁶² Le communiqué du Bureau d'information de Hamas daté du 20 novembre 2009, (original en arabe, http://palestine-info.info/ar/DataFiles/Contents/Files/statements/2009/novembre/bayan_20_11_2009.pdf) est cohérent avec cette approche. Démentant des déclarations faites par Mahmoud Abbas à la BBC selon lesquelles Hamas négocierait en cachette avec Israël un État de Palestine aux frontières provisoires, Hamas avance plusieurs arguments : 1) refus de négociations politiques avec l'occupation sioniste ; 2) refus de l'hypothèse d'un État palestinien aux frontières provisoires ; 3) appel à l'arrêt des négociations avec l'occupation et retour au choix de la résistance.

ressort de l'AP). Ce partage des tâches aurait pu servir de base à une cohabitation sereine au sein de l'AP. Il n'en a rien été puisque ni le leadership nationaliste de l'OLP et de l'AP, ni Israël ni la communauté internationale ne voulaient d'un tel exercice du pouvoir. Consacrant toutes ses énergies à préserver la population des risques de la guerre civile, le Conseil des ministres de l'AP sous domination Hamas aurait laissé aux départements de l'OLP (à laquelle il n'avait toujours pas été intégré) la charge de la négociation. Certes, il en condamnait les principes, il doutait totalement de leur capacité à mener à la fin de l'occupation mais, en cas d'échec comme de réussite, il n'aurait pas à en porter la responsabilité⁶³.

Une résolution du Conseil de sécurité sur l'État de Palestine

Ces dernières semaines, plusieurs responsables de l'OLP et/ou de l'AP de Ramallah ont annoncé qu'ils travaillaient à susciter le soutien le plus large possible à l'idée de convaincre le CSONU d'adopter une résolution mentionnant explicitement le droit des Palestiniens à un État sur la base des lignes de cessez-le-feu de 1949⁶⁴.

Le projet d'aller au-delà des termes des résolutions 242 et 338 n'est pas nouveau mais, pour la première fois sans doute, il a été évoqué par l'un des plus hauts responsables de l'Union européenne (UE). Devant la Ditchley Foundation⁶⁵ dans le Oxfordshire le 11 juillet

⁶³ Cette approche de la responsabilité, conçue en termes islamiques, n'est pas si éloignée d'une certaine conception de type catholique : il suffit de se souvenir du roi des belges. Refusant l'avortement au nom de sa foi, Baudoin abdiqua 24 heures, le temps pour le gouvernement de promulguer sous sa signature la loi « impie ».

⁶⁴ Lire Saëb Erakat, récemment élu au CEOLP, en charge de la négociation pour l'OLP et partie prenante de celle-ci à des responsabilités diverses depuis le début des années 1990, *al-Ayyâm*, 14 novembre 2009

([http://www.al-](http://www.al-ayyam.com/znews/site/template/article.aspx?did=126442&date=11/14/2009)

[ayyam.com/znews/site/template/article.aspx?did=126442&date=11/14/2009](http://www.al-ayyam.com/znews/site/template/article.aspx?did=126442&date=11/14/2009)).

Il précise au *Jerusalem Post*, 18 novembre 2009

(<http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1258489190816&pagename=JPost%2FJPARTICLE%2FShowFull>), qu'une proclamation unilatérale n'était pas envisagée par la partie palestinienne. Dans *Haaretz*, 15 novembre 2009

(<http://www.haaretz.com/hasen/spages/1126594.html>), Barak Ravid et Natasha Mozgovaya ("PM heads to U.S. under threat of Palestinian statehood declaration") font état des inquiétudes israéliennes en la matière basées sur certaines informations et sur la lecture du plan Fayyad. Leigh Philips, dans « *EU rejects request to recognise independent Palestine* », *Euobserver*, 17 novembre 2009

(<http://euobserver.com/24/29006>) fait état d'une demande officielle adressée au Conseil et de la réponse du ministre des Affaires étrangères de Suède (qui préside l'UE à cette date) qui précise « *that while it is the bloc's hope that there will one day be a two-state solution to the long-standing dispute, it was premature to declare statehood and argued that the only way to achieve such an end was through negotiations with Israel.* »

⁶⁵ Original en anglais sur le site du Conseil de l'UE

2009 et à Boston devant la Kennedy School de la Harvard University⁶⁶ le 17 septembre, le haut représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune Javier Solana a, en effet, abordé le sujet. Selon l'un de mes interlocuteurs au sein du Conseil, il agissait « quasi en service commandé » pour les États-Unis intéressés par l'envoi d'un ballon d'essai sur la question. Dans le cadre de conférences consacrées aux défis que constitue la globalisation pour la politique européenne, Javier Solana a insisté sur la nécessité de créer une nouvelle dynamique de paix en coopération avec George Mitchell, l'envoyé américain dans la région. Appelant à une « médiation réelle », il préconisait, après une date butoir, « l'adoption d'une résolution du CSONU proclamant l'adoption de la solution des deux États. Elle devrait inclure tous les paramètres de base : frontières proches de celles de 1967, réfugiés, Jérusalem et arrangements de sécurité. Elle accepterait l'État palestinien en tant que membre à part entière de l'ONU et mettrait en place un calendrier de mise en œuvre. Elle mandaterait la solution des autres disputes territoriales restantes et légitimerait la fin des revendications. Les pays arabes, à travers "l'initiative arabe de paix", doivent être activement impliqués » (Harvard, 17 septembre 2009).

La publication concomitante à Ramallah d'un document officiel signé de Salam Fayyad et intitulé « *Palestine. Ending Occupation, Establishing the State* » (« Palestine. Mettre fin à l'occupation, établir l'État »)⁶⁷, n'a pas manqué d'être interprétée comme constituant un élément d'un dispositif international en train de se mettre en place dans la perspective de la création/reconnaissance éventuelle d'un État palestinien. Des sources diplomatiques françaises m'ont confirmé qu'en ce domaine Salam Fayyad agissait de concert avec les États-Unis, décidés à soutenir la création d'un État palestinien doté de frontières provisoires dans ce délai des deux ans. Le 25 août 2009, en effet, le Conseil des ministres de Ramallah publiait sous la signature de Salam Fayyad, son président, ce document d'une cinquantaine de pages présenté comme constituant pour les deux années à venir la plate-forme du cabinet qui avait prêté serment le 19 mai 2009. Parfois résumé sous le slogan « *Statehood first* » (L'État d'abord) et couramment désigné comme le « plan Fayyad », il détaille « les objectifs nationaux et les politiques gouvernementales ordonnés à la construction d'institutions étatiques fortes afin de répondre, de façon équitable et effective, aux besoins des citoyens en dépit de

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/109193.pdf).

⁶⁶ Original en anglais sur le site du Conseil de l'UE

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/110218.pdf).

⁶⁷ Original en arabe

(<http://www.palestinecabinet.gov.ps/UploadFiles/Reports/GOV13Plan.pdf>)
et traduction officielle en anglais

(http://www.mopgov.ps/web_files/issues_file/090825%20Ending%20Occupation,%20Establishing%20the%20State%20%20Program%20of%20the%2013%20government.pdf) sur le site du ministère palestinien du Plan.

l'occupation ». Rappelant que « l'établissement d'un État palestinien indépendant, souverain et viable est fondamental pour la paix, la sécurité et la stabilité dans la région », Salam Fayyad y souligne que « les politiques israéliennes de colonisation continuent à saper la viabilité de la solution des deux États » et rappelle « le plein engagement [de son cabinet] vis-à-vis du programme de l'OLP. »

Bien que son auteur nie toute intention de proclamer unilatéralement un État palestinien au terme des deux années prises en considération, plusieurs voix se sont jointes pour encourager une telle initiative déjà envisagée par certains en 2008. La reconnaissance par une partie de la communauté internationale de l'indépendance du Kosovo contre l'avis de la Serbie avait alors été envisagée comme un exemple pouvant être reproduit dans le cas du conflit israélo-palestinien. Yasser Abd Rabbuh, secrétaire général du CEOLP et responsable côté palestinien de l'Initiative de Genève (voir *infra*), avait fait des déclarations à l'époque allant en ce sens, contre l'avis d'Ahmad Qoreï, alors en charge au titre de l'OLP de la négociation avec Israël⁶⁸.

Le refus déjà ancien manifesté par la plupart des membres permanents du CSONU d'adopter des résolutions réputées hostiles à l'État d'Israël laisse cependant entrevoir avec difficulté l'adoption d'une résolution mentionnant un État palestinien selon les termes préconisés par Javier Solana. Toute résolution en la matière basée sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies⁶⁹, qui prévoit des sanctions allant jusqu'à l'usage de la force contre un État qui refuserait de se plier aux objectifs fixés par le CSONU, semble bien, en effet, inenvisageable.

Le recours à l'État de Palestine de 1988

Si la dissolution de l'AP venait bien à se concrétiser, et cela en l'absence probable d'une résolution du CSONU concrétisant un État de Palestine sur l'ensemble des territoires occupés en 1967, le nécessaire passage de témoin vers une autre structure de type étatique ne nécessiterait pas la création d'un nouvel État. En effet, l'État de Palestine existe déjà et relève de l'OLP. Unilatéralement proclamé en novembre 1988 à Alger par le Conseil national palestinien (CNP, Parlement en exil), il est présidé depuis octobre 2008 par Mahmoud Abbas lui-même (après une vacance de trois années qui a fait suite au décès de Yasser Arafat, son premier

⁶⁸ *Haaretz*, 21 février 2008 (<http://haaretz.com/hasen/spages/956225.html>). Pour une éclairante comparaison d'ordre juridique sur la proclamation unilatérale d'un État entre la Palestine, le Congo, le Kosovo et la Guinée-Bissau, lire Victor Kattan, « *UDI Won't Mean Palestinian Statehood* », *Guardian*, 19 novembre 2009

(<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/nov/19/palestinian-statehood-udi>).

⁶⁹ <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml>.

président). L'OLP, rappelons-le, est la seule institution palestinienne à être dotée internationalement de capacités diplomatiques. C'est elle qui a signé les accords intérimaires. C'est également elle qui bénéficie d'un siège d'observateur à l'ONU et qui préside le réseau d'ambassades (une centaine d'États membres de l'ONU ont reconnu cet État de Palestine) et de délégations générales de Palestine dans le monde. Dans la réalité, certes, c'est le « ministre des Affaires étrangères » de l'AP – titre officiel qui constitue une aberration juridique puisque l'AP est *de jure* privée de toute capacité diplomatique – qui depuis avril 2003 avec le cabinet Mahmoud Abbas s'est approprié les missions du « ministre des Affaires étrangères » de l'État de Palestine et chef du bureau politique de l'OLP qu'était Farouk Kaddoumi opposant de toujours aux accords intérimaires.

Le recours à l'État de Palestine de 1988 pourrait revendiquer son inscription dans une cohérence avec les étapes antérieures de la lutte nationale même s'il ne débouchait, *de facto*, sur aucune avancée objective dans la concrétisation des aspirations nationales palestiniennes. Dans cette logique, d'ailleurs, les initiateurs d'une telle décision, si elle venait à être prise dans le contexte que l'on connaît peu ou prou aujourd'hui (*i. e.* un État réduit à une constellation d'enclaves sur une infime partie de la Cisjordanie, avec ou sans Gaza), ne manqueront sans doute pas de la justifier par le même artifice qu'avait utilisé l'OLP en 1993 : le CCOLP, en effet, pour désigner ce que la Déclaration de principes du 13 septembre 1993 nommait « Autorité palestinienne intérimaire autonome », avait adopté dans sa décision d'octobre 1993 la dénomination d'« Autorité nationale palestinienne ». Le CCOLP tenait ainsi à faire référence à l'Autorité appelée par le CNP tenu au Caire en juin 1974 « à être créée sur toute partie du territoire palestinien qui sera libérée » pour conférer une légitimité historique à une autonomie pourtant fort éloignée de ce qui était visé par la résolution adoptée vingt ans plus tôt⁷⁰.

La dissolution de l'AP ainsi que le transfert de ses charges et responsabilités à l'OLP et à l'État de Palestine de 1988 permettraient ainsi, pour leurs initiateurs et leurs alliés, de garantir la continuité institutionnelle tout en tournant la page Hamas, maintenu à l'extérieur de l'OLP (même si ses élus au sein du CLP sont statutairement membres de droit du CNP selon la Loi fondamentale). En mars 2005 déjà, la Déclaration du Caire d'entente nationale⁷¹ stipulait la

⁷⁰ Le Conseil d'autonomie est lui-même désigné par les Palestiniens comme étant un « Conseil législatif », dénomination censée l'assimiler à un véritable parlement et déjà utilisée lors de l'administration égyptienne de la bande de Gaza. La même démarche a été adoptée à travers la désignation des « membres de l'Autorité exécutive » par le terme de « ministre ».

⁷¹ Original en arabe

(<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/69b9d56df48732c48525708a0053358b/Extras/0.5B4?OpenElement&FieldElemFormat=gif>)
et une traduction anglaise

redynamisation de l'OLP à travers la réforme de l'ensemble de ses institutions sclérosées avec le temps et l'intégration des organisations islamistes (Hamas et Jihad récemment créés lors de la tenue du CNP de 1988, dernier CNP non contesté par les différentes organisations membres) à travers une représentation correspondant à la réalité de leur importance sur le terrain. Cette exigence n'a jamais été concrétisée, bien que réitérée dans le « document d'entente nationale » plus connu sous le nom de « document des prisonniers »⁷² de juin 2006, dans la plateforme du cabinet d'union nationale signée à La Mecque⁷³ sous égide saoudienne en mars 2007, comme dans le document égyptien d'entente nationale d'octobre 2009. Ce dernier va même plus loin que ses prédécesseurs puisqu'il stipule qu'une élection directe des membres du CNP se tiendrait dans l'ensemble de la diaspora le 28 juin 2010, de façon concomitante donc avec les élections présidentielle et législatives de l'AP organisées en Cisjordanie et à Gaza. Au mépris de ses engagements de réforme des années précédentes, cependant, Mahmoud Abbas a convoqué le CNP à Ramallah en août dernier afin d'élire, dans la plus grande opacité, un nouveau Comité exécutif⁷⁴. La précédente session plénière du CNP, déjà contestée de toutes parts à l'époque, remontait à 1996 avec l'adoption à mains levées (jamais identifiées) devant le président Clinton de l'abrogation de points considérés comme litigieux de la Charte palestinienne. Ainsi, l'appareil de l'OLP est aujourd'hui largement contrôlé par Mahmoud Abbas et Fatah même si l'un et l'autre doivent veiller à entretenir la fidélité des autres organisations historiques (FPLP, FDLP, etc.) qui, certes, ont perdu une grande part de leur popularité mais détiennent encore un capital symbolique que personne ne peut ignorer.

Avec le recours des Palestiniens à l'État de 1988, communauté internationale, États arabes et Israël conserveraient leurs interlocuteurs habituels. La victoire d'islamistes par les urnes, tant redoutée de bien des États voisins de la Palestine, se verrait cette fois définitivement sanctionnée. Le soutien des États de la Ligue arabe serait vraisemblablement acquis à l'État de Palestine, accompagné d'une réaffirmation de leur initiative de paix, éventuellement assortie d'une date butoir.

Le recours à l'État proclamé par l'OLP, cependant, pour se conserver le soutien de la communauté internationale et d'Israël accordé jusqu'ici à l'AP de Ramallah, se devra de n'être qu'un artifice institutionnel. En aucun cas, en effet, le recours à l'État de 1988 ne

(<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/69B9D56DF48732C48525708A0053358B>) sur le site du United Nations Information System on the Question of Palestine (UNISPAL).

⁷² Traduction anglaise sur le site du Jerusalem Media & Communication Centre (JMCC) (<http://www.jmcc.org/documents/prisoners2.htm>).

⁷³ Traduction anglaise sur le site du JMCC (<http://www.jmcc.org/new/07/feb/meccaagree.htm>).

⁷⁴ Compte-rendu officiel (en arabe) sur le site du CNP (http://www.palestinepnc.org/news_article.php?newid=31).

saurait signifier pour ses éventuels soutiens internationaux le retour à une gestion politique et partisane des affaires publiques palestiniennes, pas plus qu'il ne saurait restituer à la diaspora la centralité que le processus d'Oslo avait neutralisée avant de la démanteler. Tout au contraire, dans le contexte que nous connaissons, où le blocage de la négociation est appelé à durer, cet État devra apparaître comme la seule structure institutionnelle capable de poursuivre la technicisation de la gestion du politique palestinien. Un tel dispositif se devra, bien évidemment, de bénéficier de la caution du mouvement national. Face à cette nécessité, faute de véritable alternative à sa personne, Mahmoud Abbas serait appelé à conserver sa double fonction de président de l'État de Palestine et de président du CEOLP dont il n'a, rappelons-le, ni démissionné ni menacé de le faire⁷⁵. Il lui appartiendra alors de présider à l'absorption de l'OLP dans un État entièrement refondé.

Les successions de Mahmoud Abbas

La succession de Mahmoud Abbas à la tête de l'AP, du CEOLP et de l'État pose problème non en termes institutionnels mais en termes de prétendants. Selon l'article 14 du Statut organique adopté par le quatrième CNP tenu au Caire en juillet 1968, « a) l'ensemble des membres du CEOLP seront élus par le CNP ; b) le président du CEOLP sera élu par le CEOLP ; c) le CEOLP sera élu au sein du CNP ». Le CEOLP, constitué de 18 membres, regroupe des représentants d'organisations, chacune ayant un quota, et des « indépendants »⁷⁶.

Du fait de la centralité de la place qu'ils ont tenue au sein de l'histoire du mouvement national, deux seulement des membres actuels du CEOLP pourraient prétendre à la succession si celle-ci s'exerçait dans une continuité avec les habits de l'OLP. Tous deux, cependant, posent un problème politique. Farouk Kaddoumi, l'un des cofondateurs de Fatah, longtemps chef du Département politique de l'OLP et ministre des Affaires étrangères de l'État de sa fondation à sa récente destitution, incarne depuis longtemps la ligne d'opposition la plus dure à Yasser Arafat puis à Mahmoud Abbas ; engoncé dans un mode de fonctionnement de type baasiste des années 1960-1970, il est aujourd'hui très marginalisé. Ahmad Qoreï, pour sa part, entré dans Fatah dès le début des années 1960, maître d'œuvre des négociations d'Oslo et quatre fois Premier ministre de Yasser Arafat dans le cadre de l'AP entre 2003 et 2006, a plus récemment dirigé le

⁷⁵ À propos des règles juridiques (inchangées depuis la publication sauf quelques amendements concernant la présidence de l'AP) encadrant les élections des directions du CEOLP, de l'État, de l'AP et de Fatah, et des successeurs de Yasser Arafat envisagés en 1998, lire Jean-François Legrain, « Les 1001 successions de Yasser Arafat », *Maghreb-Machrek*, n° 160, avril-juin 1998, p. 3-29 (<http://www.gremmo.mom.fr/legrain/1001successions.pdf>).

⁷⁶ Pour les résultats de l'élection la plus récente, lire l'agence officielle de l'OLP Wafa, 27 août 2009 (<http://english.wafa.ps/?action=detail&id=12956>).

département de la Négociation au sein de l'OLP. Cependant, du fait de ses positions que l'on pourrait qualifier de légitimistes au sein de l'OLP, il a émis de profondes critiques à l'encontre de Mahmoud Abbas qui l'ont condamné à l'échec pour se maintenir dans le CC Fatah au sein duquel il siégeait depuis 1989. Mahmoud Abbas lui a néanmoins ménagé une entrée au CEOLP.

Un seul des autres membres de Fatah, qu'ils aient été élus au sein du quota ou en tant qu'indépendants (ou supposés tels), pourrait raisonnablement prétendre à la présidence, même si cela signifiait la transmission des responsabilités les plus hautes à la génération qui suit celle des fondateurs et au leadership de l'intérieur alors que jusqu'à présent ces responsabilités étaient du ressort du leadership venu de l'extérieur. Saëb Erakat, en effet, a intégré en août dernier tant le CC Fatah que le CEOLP (sur insistance, semble-t-il, de Mahmoud Abbas). Plus jeune d'une vingtaine d'années que les deux précédents, il a une solide expérience de la négociation internationale à laquelle il a été associé dès ses débuts dans le cadre du processus d'Oslo. C'est lui, par ailleurs, qui a repris le dossier au sein de l'OLP quand Ahmad Qoreï a pris ses distances avec Mahmoud Abbas. Doté d'une ambition personnelle qu'il n'a jamais masquée devant ses interlocuteurs diplomates, il les a surpris le mois dernier en déclarant que dix-huit ans de négociations avaient mené les Palestiniens nulle part⁷⁷. Il a multiplié depuis lors les déclarations sur l'éventualité de la proclamation unilatérale d'un État, sur la reprise de la lutte armée, etc., comme s'il cherchait à retrouver une certaine virginité politique auprès des rangs palestiniens critiques de Mahmoud Abbas alors même qu'il demeurerait l'un des piliers d'Oslo⁷⁸.

Deux autres membres du CEOLP pourraient également satisfaire la communauté internationale, mais auraient de grandes difficultés à se constituer une majorité au sein du CNP du fait de leur non-appartenance à Fatah. Yasser Abd Rabbuh, pour sa part, détient actuellement la fonction de secrétaire général du CEOLP. Scissionniste du Front démocratique (FDLP) de Nayef Hawatmeh en 1991 pour fonder l'Union démocratique palestinienne-Fida qu'il quitte à son tour en 2002, il a été le détenteur à de très nombreuses reprises des portefeuilles de la Culture et de l'Information à l'époque de Yasser Arafat et dirige depuis bientôt un an la Radio Télévision palestinienne. Hanan Achraoui, l'ancienne porte-parole de la délégation palestinienne aux négociations dans les années 1990 déjà mentionnée dans le supposé projet égyptien de formation d'une

⁷⁷ Associated Press, cité dans *Jerusalem Post*, 9 novembre 2009 (<http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1257770024757&pagename=JPArticle%2FShowFull>).

⁷⁸ Certains au sein de Fatah n'ont pas manqué de repérer le jeu de Saëb Erakat et ont confronté Mahmoud Abbas à ses propres contradictions en soulignant qu'un membre du CC Fatah ne pourrait candidater à la présidence de l'AP du fait de la règle du non-cumul (qui, en revanche, ne s'applique évidemment pas dans le cas du CEOLP). Lire, *al-Quds al-Arabi*, 8 décembre 2009 (<http://81.144.208.20:9090/pdf/2009/12/12-08/All.pdf>).

direction collective de l'AP, reste une marginale au sein des instances palestiniennes. Son intégration récente au sein du CEOLP, en effet, est due à sa qualité de femme et de chrétienne qui, avec sa maîtrise de la langue anglaise qu'elle a longtemps enseignée à l'université de Bir Zeit, explique en grande partie sa notoriété internationale.

En l'état actuel des choses, Marwan Barghouti, dont le nom est souvent cité comme successeur potentiel et souhaité de Mahmoud Abbas à la tête de l'AP, ne pourrait en aucun cas prétendre directement à la présidence du CEOLP puisqu'il n'en est pas membre. Le personnage constitue un cas à part au sein de l'establishment politique palestinien, étant doté d'une popularité, parmi les médias internationaux, et parfois les cercles diplomatiques, totalement exagérée par rapport à sa popularité observée sur le terrain. Ce hiatus est né, au début de l'Intifada al-Aqsa de septembre 2000, de la conjonction de deux intérêts : celui d'Israël qui avait besoin de personnaliser la responsabilité de la violence palestinienne pour l'extirper en en faisant un bouc émissaire (il est condamné en 2004 cinq fois à la détention à perpétuité assortie de quarante ans supplémentaires) et celui de la communauté internationale qui, comme elle l'avait fait avec Itzhak Rabin, avait besoin d'une personnalité à l'impuissance de laquelle, du fait de la mort ou de la prison, elle pouvait attribuer l'échec des projets de paix pour lesquels elle n'avait jamais accepté d'assumer pleinement ses responsabilités. Un troisième intérêt, palestinien cette fois, s'est ensuite greffé sur les deux autres : celui de se trouver, dans le contexte d'une cacophonie politique et institutionnelle, un chef fédérateur. Là aussi, cette capacité, quoique moins forte sur la scène locale que sur la scène internationale, lui venait de son impuissance même.

À l'encontre des affirmations de la véritable « chanson de geste » dont il fait l'objet, dont il a su tirer parti pour asseoir un statut de figure centrale, Marwan Barghouti n'a jamais été le chef des Brigades des martyrs d'al-Aqsa⁷⁹, pas plus qu'il n'a été leader de la première Intifada qu'il n'a connue que de l'extérieur, banni par le gouvernement israélien le 14 mai 1987 soit plus de six mois avant son déclenchement. Par ailleurs, sa désignation en tant que

⁷⁹ Lire Jean-François Legrain, *Internet et histoire : les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa. Les pages Internet comme sources de l'histoire du temps présent*, Lyon, Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 2004, et plus particulièrement les développements consacrés à sa place dans les diverses historiographies des Brigades

(<http://www.mom.fr/guides/aqsa/aqsa025.htm#Heading358>). Lire également deux synthèses récentes : Rory McCarthy, « *Palestine calls for release of Intifada leader in prisoner swap with Israel* », *Guardian*, 29 novembre 2009

(<http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/29/marwan-barghouti-palestine-gilad-shalit>) et Khaled Abu Toameh, « *Analysis: Marwan Barghouti - A Nelson Mandela or a PR gimmick ?* », *Jerusalem Post*, 26 novembre 2009

(<http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1259010984539&pagename=JPost%2FJPARTicle%2FPrinter>). Voir également le site (en français, arabe et anglais) consacré à la demande de sa libération (<http://www.freebarghouti.org/>).

secrétaire général du Haut Comité Fatah pour la Cisjordanie ne lui a jamais conféré la direction du mouvement dans cette région, du ressort exclusif de Yasser Arafat. Certes doté de responsabilités régionales, il demeurerait un leader local (les villages de la proximité de Ramallah) dont chaque décision se devait d'être négociée avec ses pairs. Sa réputation internationale s'est renforcée avec le « document des prisonniers » à la rédaction de laquelle il a participé en tant que cadre de Fatah. Paradoxalement, un oubli commode et sélectif du nom des autres signataires (dont, par exemple, celui qui représentait Hamas et qui, pourtant, occupe une place réellement centrale au sein du mouvement) est constaté au niveau international.

Deux élections récentes, par ailleurs, relativisent quelque peu sa supposée capacité fédératrice. Lors des élections législatives de janvier 2006, il a été élu, certes, mais sur la liste Fatah dans le scrutin à la proportionnelle, une liste qui, par ailleurs, a échoué à donner la victoire à son mouvement alors qu'il en était la tête ; la liste que lui et ses partisans avaient envisagée dans un premier temps avait elle-même suscité la formation immédiate d'une liste concurrente au sein même de Fatah et dirigée par Ahmad Qoreï. En outre, lors de la même élection, mais cette fois dans le scrutin majoritaire, aucun des membres de son courant qualifié de « réformateur » ou de « jeune garde » n'a été élu, pas même Qaddoura Fares, son homme de liaison entre la prison et l'extérieur. Ce dernier avait pourtant fait le deuxième meilleur score dans la circonscription de Ramallah en 1996. En août dernier, Marwan Barghouti a été désigné comme membre du CC Fatah, certes, mais seulement au troisième rang, s'il faut en croire les résultats officiels, avec un quart de voix en moins que le premier, Abu Maher Ghnaym, détenteur d'une ligne politique assez différente de la sienne.

Alors que, début décembre 2009, les négociations sur un vaste échange de prisonniers entre Israël et Hamas semblent approcher de leur dénouement, le nom de Marwan Barghouti est souvent avancé comme figurant sur la liste de ceux qui seraient libérés et son bannissement immédiat hors de Palestine présenté comme une éventualité. Sa libération le précipiterait ainsi du mythe à la réalité. Éloigné des affaires depuis 2004 même s'il était tenu informé en prison du fait d'un semi-régime de faveurs, il aura fort à faire pour trouver sa place parmi les responsables Fatah et ceux de l'AP. Sa fréquentation des rangs islamistes et sa connaissance de leur habitus en font un ovni parmi ses pairs pour qui l'islamisme palestinien constitue un milieu totalement étranger et approché en seuls termes de menace. En outre, son implication directe et convaincue dans les tentatives de réconciliation nationale le distingue radicalement des Mahmoud Abbas, Muhammad Dahlan et autres Azzam al-Ahmad, président du groupe Fatah au CLP. Son engagement partisan, par ailleurs, va à l'exacte rencontre de la dépolitisation du politique mise en œuvre par Salam Fayyad. S'il pouvait prétendre constituer pour Fatah un certain avenir dans la continuité à l'époque de Yasser Arafat, il n'en est rien aujourd'hui

avec le Fatah de Mahmoud Abbas, barricadé dans sa haine de Hamas et à l'écoute des impératifs internationaux. Sa libération, loin de constituer pour les membres de Fatah un espoir de salut pour leur propre mouvement, ne ferait ainsi qu'animer des conflits idéologiques et personnels que le mouvement veut taire. Sa libération, en revanche, pourrait servir les intérêts de Hamas par la nouvelle dynamique qu'elle conférerait à une réconciliation nationale et par l'affaiblissement de ses adversaires, Muhammad Dahlan et Mahmoud Abbas en premier.

Depuis plus de sept ans maintenant, Salam Fayyad constitue la pierre d'angle du dispositif international en Palestine. Sept fois ministre (Finances, Économie et Plan) depuis 2002 et trois fois président du Conseil depuis 2007, il devrait être tout aussi indispensable à la tête d'un éventuel gouvernement de l'État. Cependant, La Troisième Voie qu'il avait fondée avec Hanan Achraoui dans la perspective des élections législatives de 2006, en tant que plateforme organisationnelle de la « réforme », a connu un échec retentissant lors de ces élections (2,3 % au scrutin à la proportionnelle). En matière de gouvernement, Salam Fayyad le « professionnel » supposé « dépolitisé » n'a pu et ne peut toujours pas se passer de la caution de Mahmoud Abbas, le « partisan », d'où la nécessité de la présence d'un tandem à la tête de l'exécutif palestinien.

Tout aussi incontournable, le général Muhammad Dahlan devrait, sous une forme ou sous une autre, se voir confier la responsabilité de la Sécurité. Fondateur de la Sécurité préventive dans la bande de Gaza en 1994, il a été ministre d'État éphémère chargé de la sécurité de Mahmoud Abbas, alors Premier ministre de Yasser Arafat d'avril à septembre 2003. Depuis 2006, c'est le premier interlocuteur du général Keith Dayton. Il a été intégré au CC Fatah en août dernier, en compagnie de son rival, le général Jibril Rajoub (ancien chef de la Sécurité préventive en Cisjordanie, il obtient le secrétariat général du CC Fatah en octobre 2009, le gouvernement israélien interdisant à Abu Maher Ghnaym, le secrétaire général en titre, de réitérer sa venue d'août 2009 dans les territoires autonomes) et de son allié Tawfiq Tirawi (ancien chef des Renseignements généraux) qui devraient également être associés, d'une façon ou d'une autre, à la décision sécuritaire. Leur commune appartenance au CC Fatah, si l'actuelle mode de mise en œuvre d'une gouvernance techniciste demeurerait strictement identique, les empêcherait cependant de détenir directement le portefeuille de la Sécurité et nécessiterait un prête-nom (le Premier ministre lui-même ?).

Le pourvoi du portefeuille des Affaires étrangères paraît plus ouvert. Son détenteur au sein des trois cabinets Fayyad, Riyad al-Malki, transfuge du Front populaire (FPLP) fondé par Georges Habache, a été certes à la hauteur de la tâche qui lui était confiée mais manque de toute base et de véritable expérience internationale. Un Yasser Abd Rabbuh, déjà cité parmi les successeurs potentiels de

Mahmoud Abbas à la présidence du CEOLP, pourrait en satisfaire plus d'un. Il présente, en effet, pour les alliés de Mahmoud Abbas, l'avantage à la fois d'être l'un des partisans les plus acharnés de l'élimination politique et militaire de Hamas et d'avoir été l'un des initiateurs, côté palestinien, de l'Initiative de Genève, ce plan de paix alternatif établi par les anciens partenaires des négociations de Taba de 2001 et signée en décembre 2003⁸⁰.

Un retour sur la scène politique de Nabil Chaath est envisagé par certains, même si le poste qui conviendrait à son profil est difficilement identifiable. Membre du CC Fatah et du CEOLP à plusieurs reprises, huit fois ministre des Affaires étrangères de l'AP de 1994 à 2005, Nabil Chaath fut vice-président du Conseil dans le cabinet Ahmad Qoreï de 2005 ; il traîne avec lui, cependant, plusieurs suspicions de corruption et ses récentes interventions, après un silence de plusieurs années, font plutôt preuve d'une radicalisation. Nasser Qidwa, neveu de Yasser Arafat, représentant de l'OLP à l'ONU durant de nombreuses années avant de devenir ministre des Affaires étrangères de l'AP de 2005 à 2006, et membre du CR Fatah, serait sur les rangs, selon certains analystes, pour obtenir de hautes responsabilités, mais je n'ai constaté aucun signe probant en la matière. Dans ces deux cas, cependant, nous nous trouverions confrontés à la même exigence de technicisation du politique dont le principe se trouverait contredit par leur recrutement du fait de leur commune appartenance à l'une ou l'autre des instances dirigeantes de Fatah.

80 Consulter le site officiel multilingue de l'Initiative (<http://www.geneva-accord.org/>).

Des convergences

Les hypothèses de la dissolution de l'AP et le transfert de ses compétences vers un État de Palestine, lorsqu'ils sont aujourd'hui évoqués par les différents acteurs pour soutenir ou condamner leur réalisation, sont souvent présentés comme les fruits attendus d'une décision unilatérale palestinienne qui constituerait une rupture avec le système politique actuel. Schéma de sortie positive de l'impasse diplomatique des vingt dernières années pour les uns, la concrétisation de ces hypothèses constituerait une menace dirigée contre la sécurité régionale pour les autres. Le croisement des politiques palestinienne, israélienne et internationale observées, déjà concrétisées ou encore en l'état de simples annonces, m'amène néanmoins à questionner le caractère véritablement unilatéral d'une telle décision si elle venait, en effet, à être concrétisée, tant y sont marquées les convergences.

L'État aux frontières provisoires de la Feuille de route

Si l'adoption par le CSONU d'une résolution portant création d'un État palestinien et dotée de pouvoir coercitif est bien inenvisageable pour le moment, une résolution non-contraignante et aux termes beaucoup plus vagues pourrait peut-être en revanche recueillir des soutiens plus ou moins affirmés (vote pour ou abstention) : une résolution qui, par exemple, devant une AP transformée en État se contenterait de constater et de valider en tant que concrétisation de la phase II de la Feuille de route internationale, à savoir l'établissement d'un État palestinien indépendant doté de frontières provisoires⁸¹.

Établie par le Quartet (« Quatuor » dans la terminologie de l'ONU) qui comprend les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Union européenne et l'ONU, la « Road Map » avait été présentée au gouvernement israélien et à l'AP le 30 avril 2003 et visait à concrétiser « la vision d'une région dans laquelle deux États, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres », telle qu'affirmée par la résolution du CSONU 1397 (2002) du

81 Original en anglais sur le site de l'ONU (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/348/80/PDF/N0334880.pdf?OpenElement>).

12 mars 2002⁸². Tandis que l'OLP⁸³ l'avait acceptée en l'état, le gouvernement israélien avait assorti son acceptation de 14 conditions⁸⁴. Censée être concrétisée entre juin à décembre 2003 et intitulée « la transition », la phase II consistait à « créer, à titre d'étape sur la voie d'un accord sur le statut définitif, un État palestinien indépendant, doté de frontières provisoires et des attributs de la souveraineté et fondé sur la nouvelle constitution. Comme il a été dit plus haut, cet objectif pourra être atteint lorsque les Palestiniens auront des dirigeants qui agiront de façon décisive contre le terrorisme et qui auront la volonté et la capacité de bâtir une démocratie véritable fondée sur la tolérance et la liberté. Une fois dotés de tels dirigeants et une fois réformées leurs institutions civiles et leurs structures de sécurité, les Palestiniens bénéficieront du soutien actif du Quatuor et de l'ensemble de la communauté internationale pour créer un État indépendant et viable. » L'absence de concrétisation de la Feuille de route avait conduit la partie palestinienne à refuser l'idée d'État aux frontières provisoires dès lors qu'elle constituait dans les déclarations israéliennes l'objectif à atteindre à travers une nouvelle négociation et non plus une simple étape appelée à être dépassée dans un délai réduit pour déboucher sur un État établi sur la base de la ligne de cessez-le-feu de 1948.

La dissolution de l'AP et le transfert concomitant de ses compétences vers l'État de Palestine, s'ils venaient à se concrétiser, déboucheraient pourtant *de facto* sur un État dont les limites géographiques imposées à sa souveraineté ne pourraient être considérées comme définitives par les Palestiniens. Mais le recours déjà mentionné à la position du CNP de 1974 qui, depuis Le Caire, appelait à la création d'une Autorité nationale « sur toute partie du territoire palestinien qui sera libérée », pourrait en constituer une justification.

L'État aux frontières provisoires de Shaul Mofaz

Tout récemment, le numéro 2 du parti Kadima créé par Ariel Sharon et dirigé par Tzipi Livni, le député et général Shaul Mofaz, a proposé sa nouvelle approche de la question israélo-palestinienne⁸⁵. Ancien

82 Original en anglais sur le site de l'ONU (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/283/60/PDF/N0228360.pdf?OpenElement>).

83 Approche palestinienne sur le site du PLO, Negotiations Affairs Department (NAD) (http://www.nad-plo.org/inner.php?view=facts_nego_ciroadmp).

84 Version anglaise sur le site du ministère israélien des Affaires étrangères (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Israel+Response+to+the+Roadmap+25-May-2003.htm>).

85 Lire le CR de sa conférence donnée le 18 novembre 2009 à Washington in « A General's Plan for Peace », The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Watch*, n° 1606, 20 novembre 2009

chef d'état-major et ancien ministre de la Défense, il part du constat que l'impasse dans la négociation, jointe à la montée du fondamentalisme islamique et à la menace iranienne, risque de déboucher sur une nouvelle explosion de violence et de rendre impossible le partage de la Palestine en 2 États. Il faut donc profiter d'une fenêtre d'opportunité et créer dès maintenant un État palestinien indépendant et démilitarisé, doté de frontières provisoires, et reprendre les négociations sur le statut final de façon concomitante, dans le cadre d'une médiation internationale et assortie d'un calendrier précis. L'État en question, qui à terme comprendrait une superficie équivalente de la Cisjordanie d'avant 1967 et Gaza, couvrirait dans un premier temps la totalité des zones A et B de l'ancienne autonomie palestinienne (soit 99 % environ de la population palestinienne de Cisjordanie, sans Jérusalem-Est), augmentée de certaines parties de la zone C (aujourd'hui 61 % de la superficie de la Cisjordanie moins Jérusalem-Est), qui permettraient d'assurer la continuité entre elles (soit environ 60 % de la superficie de la Cisjordanie sans Jérusalem-Est). En bout de course, certains blocs de colonies seraient annexés par Israël qui procéderait à des échanges de territoires par ailleurs. La question de Jérusalem ne serait débattue qu'ultérieurement. L'État provisoire de Cisjordanie intégrerait la bande de Gaza dès que son leadership élu se montrerait capable de gouverner les deux territoires comme un seul État.

La paix économique et l'État de Benjamin Netanyahu

Lancée en novembre 2008 lors de la conférence annuelle des United Jewish Communities par Benjamin Netanyahu, qui n'était encore qu'un député de l'opposition, l'idée d'une « paix économique » recoupe sous bien des aspects le « Banc d'essai » du général Keith Dayton, dans son volet portant sur l'amélioration du quotidien des Palestiniens⁸⁶. L'idée revint ensuite tel un leitmotiv dans les discours de celui qui avait retrouvé la fonction de Premier ministre en avril 2009 et se retrouve associée au projet d'État palestinien tel qu'il le préconise à partir de l'été 2009.

Pressé par les États-Unis de prononcer le mot « État » palestinien qu'il s'interdisait d'employer lorsqu'il faisait état de la conception de la paix israélo-palestinienne portée par la coalition qu'il

(<http://www.washingtoninstitute.org/print.php?template=C05&CID=3138>), et l'approche éclairante du plan et de son contexte par Gilles Paris, « Israël : un général élève la voix », *Lemonde.fr*, 8 novembre 2009 (<http://israelpalestine.blog.lemonde.fr/2009/11/08/israel-un-ancien-general-leve-la-voix/>).

86 Vidéo sur le site d'information Jerusalem Online (<http://www.jerusalemonline.com/4israel25.asp>).

dirigeait, Benjamin Netanyahu s'y est résolu le 14 juin 2009 dans une conférence donnée au Begin-Sadat (BESA) Center for Strategic Studies à l'université Bar-Ilan de Ramat Gan⁸⁷, au cours de laquelle il déclare : « Si nous recevons des garanties concernant la démilitarisation et les exigences israéliennes de sécurité, et si les Palestiniens reconnaissent qu'Israël est la patrie du peuple juif, nous serions disposés, dans le cadre d'un futur accord, à parvenir à une solution prévoyant l'existence d'un État palestinien démilitarisé aux côtés de l'État juif. » Devenu un document de référence, il résume ce discours devant le cabinet réuni le 21 juin 2009⁸⁸ et le cite abondamment devant la Knesset le 22 juillet⁸⁹ et le 12 octobre 2009⁹⁰ à l'occasion de l'ouverture de sa session d'hiver. Ainsi, le 21 juin, Benjamin Netanyahu revendique pour son gouvernement la réussite d'avoir « forgé un consensus national autour des principes de paix [...] : reconnaissance palestinienne de l'État juif ; solution apportée au problème des réfugiés en dehors des frontières de l'État d'Israël ; démilitarisation effective et garantie de l'État palestinien ; fin de toute autre réclamation contre Israël », et se glorifie de « l'amélioration des conditions de vie des voisins palestiniens de Judée-Samarie », rappelant sa conviction selon laquelle « seule la prospérité peut renforcer la paix en renforçant les modérés et en affaiblissant les extrémistes ».

Le recoupement entre, d'une part, la Feuille de route internationale de 2003 et les plans israéliens d'État provisoire élaborés tant par le chef de l'exécutif que par l'une des figures de l'opposition, avec, d'autre part, le plan du général Keith Dayton et son application à travers le plan de Salam Fayyad, sans oublier les idées avancées par Javier Solana à l'initiative américaine, souligne d'indéniables convergences⁹¹. Ces plans et déclarations, bien

87 Version anglaise

(http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2009/Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-Jun-2009.htm) sur le site du ministère israélien des Affaires étrangères et version française sur celui de l'ambassade d'Israël à Paris(<http://paris1.mfa.gov.il/mfm/Data/160301.pdf>).

88 Version anglaise

(http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiqués/2009/Cabinet_communique_21_Jun_2009.htm) sur le site du ministère israélien des Affaires étrangères.

89 Version anglaise

(http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2009/Speech_PM_Netanyahu_special_Knesset_session_22-Jul-2009.htm) sur le site du ministère israélien des Affaires étrangères.

90 Version anglaise

(http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2009/Policy_statement_PM_Netanyahu_Knesset_12-Oct-2009.htm) sur le site du ministère israélien des Affaires étrangères.

91 De façon significative, les deux principaux acteurs concernés, Benjamin Netanyahu et Salam Fayyad, ont été conviés à la mi-novembre à s'exprimer devant un ensemble de sénateurs et membres du Congrès venus des États-Unis ainsi que des Israéliens (dont le gouverneur de la Banque d'Israël) à l'initiative du Saban Center for Middle East Policy lié à la Brookings Institution (<http://www.brookings.edu/saban.aspx>). Lire Amira Hass, « *Fayyad : Institutions First Priority, Declaring Statehood Comes Later* », *Haaretz*, 16 novembre 2009

qu'élaborés à des dates différentes et par des auteurs parfois adversaires – même si leurs intérêts peuvent se révéler communs à une certaine échelle –, constitueraient ainsi par ces convergences autant de signes avant-coureurs d'une proclamation d'un État de Palestine par les Palestiniens de l'OLP. Un tel État pourra peut-être être qualifié d'unilatéral dans sa proclamation formelle, mais certainement pas sur le fond. Les plans déjà cités et les multiples rencontres organisées entre tous les acteurs suggèrent, en effet, que sa proclamation aura été concertée et préparée en amont pour assurer une continuité certaine avec le système politique actuel et offrir au même moment à chacun des acteurs concernés les nécessaires renouvellements de façade, tant les institutions politiques palestiniennes mises en place au début de l'autonomie sont parvenues aujourd'hui au terme de leur efficacité et de leur viabilité.

(<http://www.haaretz.com/hasen/spages/1128406.html>) et Aluf Benn, « *Netanyahu Seeks to Foil Palestinian Declaration of Statehood, Again* », *Haaretz*, 16 novembre 2009 (<http://www.haaretz.com/hasen/spages/1128411.html>). Au même moment, le Premier ministre israélien « s'inquiétait » d'informations en provenance des États-Unis et indiquant qu'un accord secret aurait été passé entre Salam Fayyad et l'administration Obama sur une reconnaissance américaine d'un État palestinien indépendant. Un document en 10 points présenté comme le plan Obama de paix est ainsi publié dans Saed Bannoura, « *General outlines of Obama's Peace Plan* », IMEMC News (International Middle East Media Center), 21 août 2009 (<http://www.imemc.org/article/61446>).

Conclusion

L'AP avait été mise en place à partir de 1994 dans le cadre de l'approche américaine de la question du Proche-Orient, qui s'était imposée à la communauté internationale pour éviter d'avoir à exiger d'Israël sa soumission immédiate aux diverses résolutions des Nations unies consacrées à son conflit avec ses voisins arabes et plus particulièrement palestiniens. L'organisation d'élections dans les mois à venir recèle le risque de donner lieu à un contrôle renouvelé de l'appareil législatif de l'AP mais également à une conquête de sa présidence par un mouvement islamique à la popularité non domptée. Devant l'usure de ses institutions à la légalité foulée aux pieds par ses propres dirigeants, l'hypothèse du maintien de l'AP pour un temps limité sous une forme plus ou moins réformée suivie de sa dissolution apparaît bien aujourd'hui comme devant être envisagée avec le plus grand sérieux. Sa dissolution, en effet, apparaît de plus en plus comme la solution qui serait le mieux à même d'assurer la poursuite de la politique pour laquelle l'AP avait été créée. Le report *sine die* de toute réconciliation palestinienne décidé sous pression américaine par Mahmoud Abbas, qui la préside encore *de facto*, et la récente constatation de ce dernier de l'impossibilité à organiser des élections requises pour son renouvellement constitueraient ainsi les premières roues d'un engrenage menant à cette dissolution. Celle-ci serait donc le fait d'une décision unilatérale prise par la présidence, en dépit de sa légalité contestée par la majorité du CLP, et de sa perte de tout contrôle sur ses institutions dans la bande de Gaza.

Pour être efficace selon le modèle qui donnerait satisfaction à ses mentors, la dissolution de l'AP devrait donner lieu à un transfert immédiat de ses compétences à une nouvelle structure institutionnelle qui prendrait vraisemblablement la forme d'un État, tant sa mention suscite aujourd'hui l'intérêt de tous les acteurs concernés. Même si certains la souhaitent, nul ne peut raisonnablement envisager dans le contexte actuel l'adoption par le CSONU d'une résolution mentionnant un État palestinien souverain, doté d'un territoire à la superficie approchant celle des territoires occupés en 1967, et réglant la question des réfugiés, de Jérusalem et de l'eau. Beaucoup plus vraisemblablement, la nouvelle institution qui hériterait des compétences jusque-là assumées par l'AP serait donc l'État de Palestine proclamé par l'OLP en 1988. Seule institution palestinienne dotée de capacités diplomatiques reconnues par la communauté internationale, l'OLP aurait l'avantage de garantir la

continuité institutionnelle avec l'AP tout en tournant la page Hamas, maintenu avec constance à l'extérieur de ses institutions.

Dans le contexte où le blocage de la négociation avec Israël sera vraisemblablement appelé à durer, cet État serait appelé à faire la preuve immédiate d'une profonde métamorphose des modes de fonctionnement traditionnels de l'OLP. Il lui faudrait, en effet, assurer le maintien de la gestion du politique palestinien sous sa forme techniciste éloignée de tout engagement patriotique. Imposée depuis bientôt une décennie par les tuteurs internationaux de l'AP, cette gestion n'a pu se passer de la caution du mouvement national apportée par la présence de Mahmoud Abbas à la présidence. Salam Fayyad, l'ancien fonctionnaire international devenu ministre des Finances puis Premier ministre, et Muhammad Dahlan, l'ancien activiste de l'Intifada devenu le garant de la Sécurité conçue à Washington, ont, quant à eux, été chargés de sa concrétisation au quotidien. Tous trois devraient donc être appelés à occuper les plus hautes fonctions d'un État entièrement refondé, puisqu'appelé à dissoudre et absorber l'OLP qui l'avait proclamé une vingtaine d'années plus tôt.

Les convergences manifestées par les déclarations et les nombreux plans anciens ou récents, américains, israéliens ou palestiniens, constituent selon mon analyse autant de signes avant-coureurs d'une transformation calculée de l'AP en cet État de Palestine. Si cet État pourra être qualifié d'unilatéral dans sa proclamation formelle, la prise en compte de ces mêmes plans et déclarations suggère que sa proclamation aura été concertée. Bien que purement formel et encouragé par le mentor américain et le gouvernement israélien, l'unilatéralisme palestinien manifesté par le transfert des compétences de l'AP à un État de Palestine permettrait à Israël d'obtenir enfin des Palestiniens eux-mêmes la légitimation de son propre unilatéralisme, bien réel celui-là, depuis longtemps mis en œuvre mais aujourd'hui contesté de plus en plus ouvertement. L'État qui était censé achever la libération nationale, ne serait, dans ce cas de figure, que la consécration, par les Palestiniens eux-mêmes, de l'occupation et du refus israélien de voir leurs droits nationaux reconnus. Parallèlement, la responsabilité d'avoir proclamé un État, dépourvu de souveraineté véritable et limité à quelques parties seulement des territoires occupés en 1967, ne serait imputable qu'aux Palestiniens. Ce faisant, en procédant à une proclamation unilatérale d'un État nominal, la partie palestinienne assurerait de fait à Israël un nouveau répit (mais de quelle durée ?) pour préserver le caractère juif de son propre État sans pour autant avoir dû se résoudre à accorder la souveraineté à un deuxième État dans une Palestine partagée. Les enchaînements de faits et décisions décrits par cette étude – simples hypothèses avancées par l'historien ou véritables scénarios élaborés par les politiques, l'avenir le dira –, obéissent à une rationalité certaine. Leur concrétisation, néanmoins, se heurtera à une inconnue de taille : la réaction de la population palestinienne. L'appareil répressif palestinien, en effet, construit ces

dernières années à Ramallah par les États-Unis, la communauté internationale et Israël, sera-t-il suffisamment entraîné et dépolitisé pour contrer un mouvement de masse qui viserait à faire dérailler ce qui s'apparenterait à un processus d'étouffement de ses aspirations nationales ?