

LE PLAN TRUMP, POUR QUEL ÉTAT DE PALESTINE ?



RAPHAËL PORTEILLA *

Après plusieurs années d'attente, « l'accord du siècle »¹ a été dévoilé le 28 janvier 2020 par le président Trump. Cette « vision » (le mot revient très fréquemment) qui se veut « holistique, réaliste, proposant une perspective économique pour un futur prospère » doit se lire pour ce qu'elle est : un « plan de paix » asymétrique et biaisé visant à déterminer les contours d'un État, qui repose sur « l'amélioration économique » des Palestiniens, présenté comme viatique « à la stabilité et à la sécurité de l'État d'Israël » (p. 3)² en entérinant les faits accomplis et au mépris du droit international.

On ne reviendra pas ici sur la mise en scène soigneusement élaborée donnant à voir un décor, un public tout acquis (dont plusieurs représentants de pays arabes) et des acteurs principaux tout sourire (Trump et B. Netanyahu), ni sur le moment politique pourtant essentiel à la compréhension du spectacle (élections et procédures judiciaires à venir), pour se concentrer sur le contenu, c'est-à-dire sur ce que révèle cette vision du futur État de Palestine, mais aussi du droit international.

Les 181 pages du plan se répartissent en deux parties dont l'une, le volet économique a été dévoilée en juin 2019 à Bahreïn lors

* POLITOLOGUE, CREDESPO, UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE.

¹ Peace to prosperity : A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli people, Maison Blanche, Washington DC, janvier 2020.

² Les indications entre parenthèses renvoient aux pages et sections du plan.

d'une réunion des investisseurs potentiels, fixant à 50 milliards de dollars sur 10 ans les sommes à engager. On y reviendra, car il convient d'en mesurer l'importance : il s'agit d'un « vrai deal » consistant en l'achat de la souveraineté des Palestiniens en contrepartie d'un investissement économique massif visant supposément à améliorer leur vie quotidienne. L'autre volet, dit politique, est celui rendu public le 28 janvier 2020. Il permet d'appréhender ce que signifie pour Trump et Netanyahu une « solution réaliste à deux États ». Réparti en 22 sections, plus trois annexes, dont l'une comporte deux cartes (État d'Israël et de Palestine), ce volet politique déploie de manière méprisante pour le droit international une vision coloniale assumée de ce que doit être l'État de Palestine : un bantoustan, dans un contexte plus large d'apartheid institutionnalisé.

En droit, l'État est caractérisé par trois dimensions (territoire, population, souveraineté) auxquelles il convient d'ajouter une dimension économique (la viabilité) et une dimension internationale (la reconnaissance). Cette grille d'analyse permet de saisir ce plan qui « se fonde sur les réalités contemporaines et permet aux Palestiniens, qui n'ont pas encore d'État, de

s'engager sur le chemin d'une vie nationale digne, respectueuse, sécurisée et d'opportunités économiques et dans le même temps de sauvegarder la sécurité d'Israël » (p. 3). Ainsi, si les légitimes aspirations des deux parties à avoir un État sont présentées de manière parallèle (p. 7) – pour la Palestine, un État pour le peuple palestinien et pour Israël, un État-nation du peuple Juif (ce qui n'est pas tout à fait de la même nature) – c'est bien la question sécuritaire (d'Israël) qui domine largement l'ensemble des considérations.

Le territoire

Les cartes jointes en annexe du plan sont claires : l'assise territoriale de la Palestine sera fragmentée (ce qui est déjà le cas), atomisée entre plusieurs morceaux reliés les uns aux autres par des routes, des tunnels (avec Gaza, p. 9), entérinant l'occupation et validant l'annexion des colonies (dont B. Netanyahu a déjà annoncé la poursuite et l'extension lors de la campagne électorale) ainsi que l'intégralité de la vallée du Jourdain. Le plan estime en effet que « se retirer d'un territoire conquis lors d'une guerre défensive est une rareté historique. Il faut reconnaître que l'État d'Israël s'est déjà retiré d'au moins 88 % du territoire qu'il

avait conquis en 1967 » (p. 8). Ce plan considère que l'échange de terre ne se fera pas de manière équitable et que les frontières de la Palestine ne seront pas celles de 1967 (section 4). En compensation, la Palestine recevra deux morceaux de territoire au sud d'Israël à la frontière égyptienne pour y installer une zone industrielle et une zone résidentielle et agricole (cartes). Cette « vision » du monde n'est pas sans rappeler celle des contempteurs de l'apartheid, résumée en 1997 dans une chronique d'un journal sud-africain (la parabole de la bicyclette) selon laquelle un voleur qui vous tendrait la main pour dire que tout est réglé en conservant ce qu'il a volé, révélerait sa grandeur d'âme.

Au surplus, tous les accès extérieurs seront sous contrôle israélien : qu'ils s'agisse de Gaza dont le traitement fait l'objet de dispositions spécifiques très contraignantes (s'il est possible qu'elles le soient encore davantage, section 9), de Jérusalem qui deviendra pour les Palestiniens un lieu touristique et de pèlerinage étroitement contrôlé lui aussi (section 5), des passages et accès aux ports ou ponts (section 8 et 12) ou enfin de la construction (aléatoire) d'un complexe touristique sur la mer Morte (section 13).

Au-delà de la délimitation des frontières du « bantoustan Palestine », le plan prend soin, à plusieurs reprises, de préciser que les ressources en eau, vitales dans cette région, demeureront sous la seule souveraineté israélienne (section 14), entérinant le fait accompli d'accaparement et illustrant la priorité sécuritaire de l'État d'Israël (hormis les nombreux rappels dans le texte, trois annexes y sont entièrement consacrées). Cette logique sécuritaire a pour finalité de maintenir et de renforcer la domination sur la population palestinienne.

La population

Nonobstant le fait que ni la population palestinienne ni ses représentants n'ont jamais été consultés à propos de ce plan, traduisant une volonté politique unilatérale, la question humaine, par essence collective, est traitée en tant que catégories séparées. D'abord, la question des réfugiés, dont l'histoire même repose sur une injustice jamais prise en compte par ce plan, est traitée de sorte à réduire à néant le droit au retour, ensuite, celle des prisonniers politiques et enfin, celle du transfert de population.

Concernant les réfugiés, la section 16 est limpide : d'un droit collectif au retour forgé par

le droit international, le plan en fait une question individuelle, de sorte que les réfugiés palestiniens ne pourront pas retourner dans leurs foyers, seront éventuellement indemnisés par un fonds spécifique sous contrôle des États-Unis et selon des critères stricts, ne pourront s'installer dans l'État de Palestine qu'avec le consentement d'Israël (5 000 par an sur 10 ans). Ils devront demeurer dans les États qui les ont accueillis, lesquels pourront recevoir des fonds dédiés pour les aider. Le cynisme va d'ailleurs plus loin, car le plan effectue un parallèle avec l'expulsion des juifs des États arabes juste après la création de l'État d'Israël. Ce parallèle vise établir (p. 9) une forme de réciprocité dont les historiens ont démontré les limites, d'autant que seuls ces derniers devraient pouvoir bénéficier de mesures de compensations (p. 31). Au final, toute revendication de retour pour les Palestiniens sera éteinte, ce qui acte également la dissolution de l'UNRAW, l'aide financière étant dès lors englobée dans le volet économique du plan.

La section 15 consacrée aux prisonniers entend régler cette question dans le même sens en libérant en plusieurs vagues certains prisonniers politiques (femmes, enfants, hommes de plus de 50 ans, malades),

alors que ceux ayant commis des crimes de sang ou ayant eu l'intention d'en commettre demeureront en prison en Israël, même après l'accord de paix. Ces derniers ne seront jamais amnistiés et ne pourront jamais rentrer en Palestine (p. 30).

Enfin, le plan organise sans le dire le déplacement forcé (sans le consentement) de populations arabes situées en Israël qui deviendraient alors citoyennes palestiniennes (p. 12). Ainsi, le « Triangle arabe » (environ 350 000 personnes) situé au nord-ouest de la Cisjordanie deviendra palestinien sous réserve du consentement des deux parties (p. 13). Il en va de même pour les résidents palestiniens de Jérusalem, devenue capitale de l'État d'Israël (p. 19) : ils pourront choisir entre « rester citoyen d'Israël, devenir citoyens de l'État de Palestine ou conserver leur statut de résident permanent » qui connaît déjà de nombreuses contraintes. Ces choix qui n'en sont pas en réalité condamnent la population palestinienne à demeurer atomisée, séparée, individualisée, dans le cadre d'une souveraineté conditionnée.

La souveraineté

Sur ce point, la vision proposée est ainsi formulée : « Une

LE PLAN TRUMP, POUR QUEL ÉTAT DE PALESTINE ?

solution réaliste pourra accorder aux Palestiniens le pouvoir de se gouverner eux-mêmes mais sans avoir le pouvoir de menacer Israël. Cette nécessité induit des limitations à la souveraineté des zones palestiniennes (ici État de Palestine) afin de maintenir la responsabilité de la sécurité ainsi que le contrôle de l'espace à l'ouest du Jourdain par Israël. Cette vision crée une solution réaliste à deux États dans laquelle l'État de Palestine pour vivre en sécurité et prospérer au côté d'un État israélien sécurisé et prospère dans une région sécurisée et prospère » (p. 3). Consacrant un nouveau concept de souveraineté limitée (qui existe en réalité depuis longtemps ici et ailleurs), pour satisfaire les appétits de domination et sécuritaire d'Israël, mais aussi des États-Unis, le plan précise également que « la souveraineté est un concept malléable qui a évolué au fil du temps. Avec l'interdépendance croissante, chaque nation choisit d'interagir avec d'autres nations en concluant des accords qui fixent des paramètres essentiels pour chacune » (p. 9). Au-delà du paradoxe d'une telle assertion de la part de deux États qui n'ont de cesse d'agir en fonction de leurs propres intérêts, la souveraineté limitée est déclinée de plusieurs manières

au travers des exigences sécuritaires. Ainsi « l'État de Palestine sera démilitarisé » (section 7), notamment Gaza (section 9), et devra disposer « de forces de sécurité capables de maintenir la sécurité interne et prévenir les attaques terroristes contre Israël », soit la mise à jour de la coopération sécuritaire existant depuis les Accords d'Oslo. Au surplus, la section 17 propose un guide pratique de « construction de l'État de [droit] de Palestine » en indiquant un certain nombre de critères (déjà mobilisés lors du plan de partage en 1947, repris dans une version actualisée par le Quartet en 2003 et par les plans d'action de l'UE-Autorité palestinienne), qui seront de nature à démontrer que la Palestine pourrait être intégrée pleinement à l'ONU et dans les autres organisations internationales. Pour cela, un délai de quatre ans semble avoir été avancé lors de la présentation du plan (repris par nombre de commentaires), mais ne figure cependant pas dans le plan lui-même. Ainsi, accéder à l'État de droit ne signifie pas pour autant avoir un État. Il convient de noter en outre que la section 18 enjoint le futur État palestinien à encourager l'intégration dans les curriculums scolaires de programmes autour de la culture de la paix afin de promouvoir « la

lutte contre la haine et le terrorisme », de sorte à créer « un environnement qui embrasse les valeurs de la tolérance, de la coexistence et du respect mutuel », ce qui est sans doute une belle idée, mais devrait alors aussi trouver son pendant en Israël.

De plus, comme tous les points de passage pour sortir de la Palestine seront contrôlés par Israël, cela signifie que toutes les exportations et les importations devront passer sous les fourches caudines de cet État (ce qui est déjà le cas), confirmant la totale dépendance et la soumission de la Palestine, ce que ne contredit pas la probable zone de libre-échange avec la Jordanie (section 10) ni les accords spécifiques avec les États-Unis et dans une certaine mesure avec d'autres États (section 11). Cette question est à relier au volet économique du plan qui présente la viabilité économique de la Palestine comme la réalisation d'un vaste plan d'investissement sur 10 ans reposant sur trois initiatives principales, déclinées en trois ou quatre actions chacune, censées créer les conditions de prospérité pour tous les Palestiniens : « libérer le potentiel économique des Palestiniens, renforcer le pouvoir du peuple palestinien pour qu'il réalise

ses ambitions et améliorer la gouvernance palestinienne en renforçant le service public et luttant contre la corruption ». Ces trois dimensions étaient déjà envisagées dans le cadre des Accords d'Oslo, puis repris dans divers plans de paix avec le succès que l'on connaît. Les conditions de la viabilité économique de l'État de Palestine sont connues, ignorées par ce plan qui se paie de mots, mais ne conduit qu'à imposer la capitulation des Palestiniens, avec le consentement plus ou moins formel de la communauté internationale.

La reconnaissance

Dernière dimension qui permet à un État d'être considéré comme tel, réside dans sa reconnaissance officielle qui débouche alors sur la possibilité d'entretenir des relations « pacifiques » avec les autres États. La section 20 pose le fondement de la reconnaissance mutuelle des deux États, en prenant soin de bien préciser qu'il s'agit de « la reconnaissance d'Israël en tant qu'État-nation du peuple juif ». Cette injonction (déjà formulée depuis 2008 par Israël), couplée à toutes les autres conditions, serait alors de nature à conduire à la fin du conflit en ce que toute revendication du peuple palestinien serait définitivement

LE PLAN TRUMP, POUR QUEL ÉTAT DE PALESTINE ?

éteinte avec la conclusion du plan de paix. Cette reconnaissance mutuelle a surtout pour objectif d'assurer la normalisation des relations entre les pays arabes et Israël (section 19), qui serait définitivement admis comme partenaire incontournable dans cette région et au-delà. Dans cette veine, le plan imposerait l'interdiction de toute action de contestation à l'encontre d'Israël aussi bien au sein des Nations unies ou des juridictions internationales, que dans le cadre de la campagne BDS (section 19). Pour les États-Unis (et Israël) (p. 36) « la campagne BDS est considérée comme destructive pour la paix », alors que c'est au contraire un moyen qui vise à réduire l'impunité d'Israël et le forcer à se conformer au droit international afin d'établir les conditions d'un dialogue respectueux fondé sur la justice et la reconnaissance acceptée et non imposée.

Cette distorsion de perspective invite à considérer les réactions que ce plan a suscitées afin de mieux lire la (nouvelle) géographie des soutiens (ou non) à l'État de Palestine sur le fondement du droit international pertinent.

Si le rejet a été consacré de manière unanime par la Ligue arabe en tant qu'institution, par l'Organisation de coopération

islamique et par l'Union africaine, par quelques opinions publiques qui ont démontré leur hostilité (Maroc) ainsi que par l'Autorité palestinienne et quelques États à titre individuel comme le Koweït, la Jordanie et l'Iran, d'autres capitales, notamment du Golfe, ont déclaré soutenir « les efforts visant à un règlement juste et équitable de la question palestinienne et remercient les États-Unis pour leur travail » (Arabie Saoudite, Qatar, Bahreïn, et Oman). Rien de surprenant dès lors de les retrouver parmi les financeurs annoncés et invités à Washington pour la présentation du plan. Cette nouvelle « alliance » dessine les contours d'un front de soutien à Israël (et contre l'Iran), dont les États-Unis assurent la direction et par laquelle ils entendent reconfigurer le Moyen-Orient. Cependant, plusieurs autres États (Chine et Russie, non sans ambiguïté par rapport à d'autres pratiques) et organisations ont pris le parti de rappeler le droit international en vigueur comme base de la solution à deux États (l'ONU par la voix de son secrétaire général, l'UE par la voix de J. Borrell). L'enjeu est très important au risque de voir la loi du plus fort s'imposer et l'idée même de ces organisations, réduite à néant. Enfin, plusieurs

gouvernements occidentaux, à l'instar de celui de la France et de la Grande-Bretagne, ont dans un premier temps « salué les efforts du président Trump » suivant en cela les pressions américaines³, pour ensuite, préciser que « ce plan aura du mal à se réaliser sur place, car pour faire la paix, il faut être deux ». C'est là l'impraticabilité originelle de ce plan : l'absence d'un partenaire, son mépris total comme s'il n'existait pas. Les Palestiniens sont unanimes pour s'accrocher à leur terre et à leurs droits, nul ne peut les ignorer. « Exister c'est résister », dit-on souvent

en Palestine ; ce plan pourrait alors se donner à lire comme un catalyseur d'énergies et un vecteur d'unité tant recherchée par les Palestiniens eux-mêmes.

Si l'on est assez éloigné d'un rejet unanime, l'hostilité observée à ce plan, qui n'a rien de paix, est toutefois suffisamment grande, à la fois parce que le respect du droit international (avec toutes ses incohérences) demeure un élément de convergence, mais aussi parce que l'oubli des principaux intéressés est considéré comme une ligne difficile à franchir. Pour combien de temps ?

³ *Le Figaro*, 1^{er} février 2020.