

...le rapport d'information

ISRAËL – PALESTINE : REDONNER UN HORIZON POLITIQUE AU PROCESSUS DE PAIX

Rapport n° 208 (2022-2023) de M. Christian CAMBON, Président, MM. Olivier CIGIOTTI, Guillaume GONTARD, Pierre LAURENT, Vice-présidents, Mmes Nicole DURANTON et Sylvie GOY-CHAVENT, Sénateurs.

75 ans après la résolution 181 de l'ONU de 1947 et bientôt 30 ans après les accords d'Oslo instituant la solution à deux États, le processus de paix au Proche Orient est dans l'impasse

En se rendant en Israël et dans les Territoires palestiniens du 26 juin au 2 juillet 2022, la délégation de la commission, présidée par Christian Cambon, avait souhaité dresser un état des lieux sur l'avenir du processus de paix au Proche-Orient (PPPO). Il s'agissait en particulier de s'interroger avec chacune des parties sur les chances de reprise d'un dialogue autour de la solution à deux États dont l'agenda semble au point mort depuis plus de 20 ans.

Après la grave crise de Gaza, survenue entre Israël et le Hamas en mai 2021, la situation n'a cessé de se dégrader avec, dans les trois mois précédant la visite sénatoriale, la mort de 19 israéliens tués dans des attaques terroristes et de plus de 60 civils palestiniens du fait des forces de sécurité israéliennes et de la violence des colons. C'est dans ce contexte d'extrême tension que la délégation a dressé le constat de la triple impasse dans laquelle se trouve le processus de paix : **ce sujet n'est plus la priorité de l'échiquier politique israélien**, les **divisions inter-palestiniennes** affaiblissent la légitimité de l'autorité palestinienne à reprendre les négociations, enfin, **le désintérêt croissant de la communauté internationale**.

Toutefois, elle a estimé que **la solution à deux États** restait la seule voie acceptable et crédible à **condition de redonner un horizon politique** et un agenda au processus de paix. Elle propose en ce sens **deux objectifs** et **12 préconisations**.

La France est l'amie des Israéliens et des Palestiniens



Entretiens à la Knesset avec M. Mickey Levi, Président, et M. Ram Ben Barak, président de la commission des affaires étrangères et de la défense



Entretien à Ramallah avec M. Mohamed Shtayyeh, Premier ministre de l'Autorité palestinienne

Bref rappel historique de la solution à deux États

Par sa résolution 181 du 29 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations unies adopte le plan de partage de la Palestine posant le principe de la création de deux États souverains et indépendants. Mais après la guerre israélo-arabe de 1948-1949, seul l'État d'Israël accéda à la souveraineté, les territoires qui avaient vocation à devenir un État palestinien passant sous le contrôle de l'Égypte, s'agissant de la bande de Gaza, et de la Jordanie pour ce qui concerne la Cisjordanie. Dès lors, le statut des Palestiniens prit des formes diverses, soit pour la plupart comme réfugiés reconnus par l'ONU, soit comme citoyens jordaniens, soit encore comme minorité arabe en Israël.

Les guerres suivantes de 1956 et 1967 ont permis à Israël de prendre le contrôle de la bande de Gaza, de la Cisjordanie et du Plateau du Golan. La résolution 242 du Conseil de sécurité de l'ONU (22 novembre 1967) en faveur d'un règlement pacifique du conflit a posé trois principes : le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés en 1967, la reconnaissance de la souveraineté de chaque État et le règlement du problème des réfugiés.

C'est par le processus d'Oslo, porté par Yasser Arafat et Yitzhak Rabin à partir de **1993 (accord d'Oslo I)**, que la solution à deux États se voit dotée d'un agenda avec, dans un premier temps, la reconnaissance d'une Autorité palestinienne intérimaire, d'abord compétente sur la bande de Gaza et Jéricho en Cisjordanie, puis pérennisée en **1995** par l'accord **d'Oslo II** et étendue à l'ensemble de la Cisjordanie. Celle-ci est alors subdivisée en **trois zones** territoriales :

- une zone A sous administration civile et militaire palestinienne représentant 18 % du territoire de la Cisjordanie ;
- une zone B sous régime civil palestinien et militaire israélien (22 % de la Cisjordanie) ;
- une Zone C sous administration israélienne (60 % du territoire).

L'agenda d'accession progressive en 5 ans à une pleine compétence de l'Autorité palestinienne sur la Cisjordanie et Gaza n'a pas été appliqué. **L'assassinat de Yitzhak Rabin en 1995 puis la 2ème intifada de 2000 ont interrompu le processus de paix.** La seule avancée territoriale pour les Palestiniens a consisté dans le retrait israélien en 2005 de la bande de Gaza proposé par Ariel Sharon, alors Premier ministre, et décidé unilatéralement par Israël. De fait, après la mort de Yasser Arafat en 2004, puis celle de Shimon Peres en 2016, Mahmoud Abbas, Président de l'Autorité palestinienne, reste le dernier négociateur en vie de ces accords d'Oslo.

Depuis lors, malgré le consensus international en faveur de la solution à deux États et de la reconnaissance d'un État palestinien dans ses frontières de 1967, incluant la bande de Gaza et la Cisjordanie, avec Jérusalem-Est comme capitale, **aucune perspective ne se dégage.**

La position de la France

- La solution à deux États demeure la seule à même de répondre aux aspirations légitimes des Israéliens et des Palestiniens à la sécurité, l'indépendance, à la reconnaissance et à la dignité ;
- En qualité de membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, la France appelle à un règlement négocié entre les parties dans le respect du droit international ;
- Elle défend le droit d'Israël à exister et à vivre en sécurité ;
- Elle soutient la création d'un État palestinien, vivant dans des frontières sûres et reconnues ;
- La France ne reconnaît aucune souveraineté sur Jérusalem dans l'attente d'un règlement négocié du conflit au terme duquel Jérusalem deviendrait la capitale des deux États, Israël et le futur État de Palestine ;
- Elle condamne la politique de colonisation et les transgressions du droit international.

1. UN ÉTAT DES LIEUX INQUIÉTANT : ENTRE TENSION EXTRÊME ET MONTÉE DES RADICALISMES, LE RISQUE D'UNE RUPTURE IRRÉVERSIBLE DU PROCESSUS DE PAIX

La délégation a été reçue à haut niveau par les deux parties, israélienne et palestinienne, lesquelles ont exprimé leurs positions sur la question du processus de paix. Les priorités cardinales pour Israël sont la sécurité et la lutte contre le terrorisme. Pour l'Autorité palestinienne, la reconnaissance de la souveraineté de la Palestine constitue toujours un objectif politique majeur. On perçoit toutefois chez de nombreux Palestiniens un découragement devant l'absence de perspective d'accession à l'indépendance et la dégradation généralisée de leur situation. Cette perte d'espoir et de perspectives est en soi un important facteur de risque. Il convient de souligner que la France est considérée comme un interlocuteur légitime, par son rôle et son influence dans la région, mais aussi par sa présence institutionnelle et historique, notamment au titre de ses domaines nationaux de Jérusalem et d'une antenne de l'Institut français à Gaza.

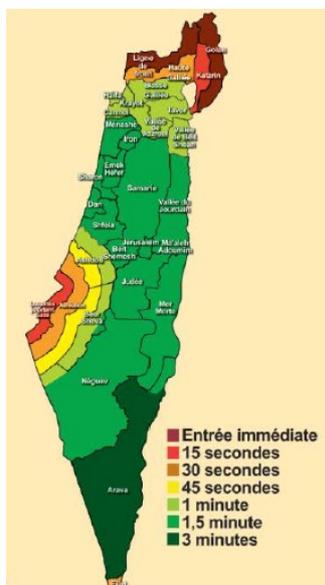
A. POUR LA SÉCURITÉ D'ISRAËL, LA MENACE IRANIENNE SUPPLANTE LA RÉOLUTION DU CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN DANS L'ORDRE DES PRIORITÉS

1. La sécurité est l'axe principal de traitement de la question palestinienne sur fond de risque permanent d'explosion des tensions

La principale préoccupation israélienne est sécuritaire : l'enjeu est l'existence même de l'État dans son environnement régional et la sécurité de ses citoyens au quotidien face aux attaques terroristes.

La **crise de Gaza de mai 2021** entre le Hamas et Israël a mis en évidence l'exposition de tout le territoire aux tirs de roquettes provenant de la bande de Gaza (Hamas et Jihad islamique) mais aussi du Liban (Hezbollah). Ainsi plus de 4 000 roquettes ont été tirées depuis Gaza, faisant 12 morts et 355 blessés côté israélien. En représailles, les bombardements israéliens ont provoqué du côté palestinien 248 morts et 1 910 blessés.

Outre un dispositif de défense passive matérialisé par des abris dans les résidences individuelles ou collectives (le temps imparti pour se rendre à un abri allant de quelques secondes à 3 minutes), l'armée israélienne a mis en place un système anti-missile dénommé dôme de fer dont le dispositif de détection et de calcul des trajectoires permet d'intercepter environ 90 % des roquettes tirées vers des zones habitées. La délégation a ainsi pu visiter une batterie du dôme de fer.



2. La menace iranienne et la normalisation des relations avec les pays arabes sont les priorités stratégiques d'Israël

La conviction des principales formations politiques de la Knesset est que la principale menace sur l'existence de l'État d'Israël est l'Iran, de par son programme nucléaire et balistique ainsi que ses ramifications au Liban via le Hezbollah et dans les territoires palestiniens (Hamas, Jihad islamique). C'est pourquoi, contrairement à la France qui s'est engagée à restaurer le JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*) pour prévenir le risque

nucléaire iranien, Israël n'a jamais soutenu le JCPOA, ne croyant pas à la volonté iranienne de négocier un renoncement au nucléaire militaire.

Cette menace iranienne conditionne aussi la politique de défense du territoire de l'armée israélienne aux frontières Nord avec le Liban et Sud au pourtour de Gaza, qu'il s'agisse de construction de tunnels sous la « ligne bleue » ou de fourniture d'armes.

La sécurité d'Israël aux frontières Nord et Sud



Ligne bleue (frontière nord avec le Liban)



Tunnel du Hezbollah sous la frontière Nord



Mur d'enceinte autour de la bande de Gaza



Abri « MAMAD » (moshav de Netif Ha'Asara)

Cette menace iranienne conditionne également la politique étrangère israélienne en faveur d'une normalisation avec de nouveaux pays arabes, outre l'Égypte et la Jordanie qui ont reconnu l'Etat d'Israël respectivement en 1979 et en 1994.

Le 15 septembre 2020, les Émirats Arabes Unis, Bahreïn et Israël ont signé les accords d'Abraham, instaurant des relations officielles entre les deux émirats et Israël, rejoints par le Maroc et le Soudan. Ce mouvement s'est accompagné d'un volet de sécurité et de défense en mars 2022 à l'occasion du sommet du Néguev entre Israël, l'Égypte, le Bahreïn, les Émirats Arabes Unis et le Maroc, afin de constituer au Moyen-Orient une première alliance d'intérêts face aux menées agressives de l'Iran par groupes armés interposés, en Irak ou au Yémen.

Cependant, ni la Jordanie, ni l'Autorité palestinienne n'y ont participé, considérant que la question palestinienne, pourtant essentielle sur le plan sécuritaire, n'y était pas traitée. De fait, l'appui américain aux accords d'Abraham s'accompagne d'une mise en retrait de leur rôle dans le processus de paix israélo-palestinien.

3. Le conflit israélo-palestinien étant relégué au second plan, la relance du processus de paix n'est plus un objectif politique majeur

L'échiquier politique israélien relègue la question palestinienne au second plan compte tenu de la nécessité de composer avec des coalitions où les partis les plus radicaux rejettent toute relance d'un processus de paix, voire même l'esprit d'une solution à deux États.

Tel ne fut pas le cas du parti de Yaïr Lapid, *Yesh Atid*, qui soutient le principe de la solution à deux États. Malgré les espoirs que pouvait donner en ce sens cette coalition de 8 partis composée, à l'issue des élections législatives de mars 2021, pour la première fois d'une formation de députés arabes israéliens, force fut de constater que le gouvernement confié à Naftali Bennet ne s'engagea pas formellement pour la reprise d'un processus de paix dans le cadre de la solution à deux États dans la mesure où une large partie de la coalition restait « ouvertement hostile à toute reprise du processus de paix ».

Ce sujet est une impasse de politique intérieure israélienne dès lors qu'une coalition se construit sur un équilibre fragile avec des partis opposés à la solution à deux États. Le gouvernement issu des élections législatives du 1^{er} novembre 2022 est lui franchement opposé à cette perspective..

Quant à l'ambition de Yair Lapid de renforcer les relations avec les Palestiniens, là encore des divergences notables se sont exprimées. D'une part, des efforts ont été entrepris pour soutenir l'Autorité palestinienne (délivrance de 16 000 permis de travail, régularisation de la situation de 4 000 Palestiniens, construction de 1 300 logements palestiniens en zone C, desserrement du blocus de Gaza, etc.). Mais d'autre part, 80 des 120 députés de la Knesset restaient favorables à la colonisation, ce qui explique les décisions successives, en octobre, d'extension des colonies en Cisjordanie (+ 4 300 logements que la France a dénoncé le 28 octobre dernier avec plusieurs pays de l'UE : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne et Suède) et dernièrement en décembre de porter à 100 000 habitants la population du plateau du Golan annexé.

Sur le climat de tension à Jérusalem et dans les Territoires occupés qui perdure depuis la crise de mai 2021, le précédent gouvernement israélien est resté partagé entre deux conceptions stratégiques concernant la bande de Gaza : les forces de droite donnant la priorité au rapport de force dans les relations avec le Hamas, et celles du centre et de la gauche plus portées à une « approche incitative afin de couper » le Hamas de son soutien populaire.

Quelle sera l'équation politique du Gouvernement formé par Benyamin Netanyahu pour l'engagement d'un nouveau processus de paix ? Il semble que l'option négociée ne soit pas à l'ordre du jour.

Le Président de la Knesset a rappelé à la délégation qu'Israël avait déjà accompli un geste important en se désengageant de la bande de Gaza en 2007 mais qu'il n'en restait rien de positif, ni pour les Palestiniens qui y vivent sous l'autorité de fait du Hamas, ni pour les Israéliens qui en subissent les attaques. Le renoncement à la violence, la désescalade et la sécurité d'Israël sur laquelle la France ne transige pas, doivent donc indiscutablement figurer dans les conditions d'une reprise du processus de paix.

B. UNE PALESTINE MORCELÉE ET DIVISÉE, EN PROIE À LA DÉSESPÉRANCE

1. Une autorité palestinienne qui déplore l'arrêt du processus de paix et les atteintes à la viabilité d'une solution à deux États

De la tournée du Président Joe Biden en Israël, Cisjordanie et Arabie Saoudite de juillet 2022, le Premier ministre de l'Autorité palestinienne disait ne rien attendre pour relancer le processus de paix entre Israël et les Territoires palestiniens. En effet, si le Président américain avait rappelé son attachement à la solution à deux États, c'était pour aussitôt ajouter que « *le terrain n'est pas mûr* » pour relancer les discussions.

Du point de vue palestinien, cette absence d'engagement américain est interprétée comme le signe que les États-Unis ne sont porteurs d'aucune initiative pour relancer un processus politique de résolution du conflit israélo-palestinien.

Selon le Premier ministre Shtayyeh, les Palestiniens n'ont pas attendu les accords d'Abraham puisqu'ils sont les premiers, après l'Égypte, à avoir lancé un processus de normalisation depuis 1993 avec les accords d'Oslo. L'Autorité palestinienne est prête à un accord de paix à la condition d'un retrait israélien des territoires palestiniens occupés en

application du même principe « la terre contre la paix » qui a prévalu à la conclusion du traité de paix israélo-égyptien avec le retrait du Sinai.

Plus largement, la partie palestinienne déplore les atteintes à la viabilité d'une Palestine indépendante que sont :

- la poursuite de la colonisation (environ 690 000 colons résident illégalement dans les territoires occupés, contre 200 000 pendant la période des accords d'Oslo) ;
- la poursuite des expulsions en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, notamment dans le quartier de Cheikh Jarrah ;
- l'accaparement de terres palestiniennes en zone C à des fins agricoles, de terrains militaires ou de parcs naturels ;
- les restrictions de circulation et la discontinuité territoriale des zones A et B (seule la zone C sous contrôle israélien constitue une bande de terre continue).

Enfin, le sentiment d'être les victimes d'un « deux poids, deux mesures » pratiqué par les pays occidentaux demeure d'autant plus tenace que le soutien à l'Ukraine a été immédiat et suivi d'effets. La même mobilisation n'est pas observée quant au respect du droit international applicable à la Palestine pour empêcher la colonisation, pour définir le statut de Jérusalem et pour reconnaître l'Etat de Palestine dans ses frontières de 1967.

2. Une population durement éprouvée, en perte d'espérance politique et de perspectives de développement

Aux difficultés d'obtention des permis de travail et de circulation par la population de Cisjordanie (Bethléem n'est desservie que par trois points de passage routier) et d'expulsion ou de déplacement pour les palestiniens de la zone C, s'ajoute la précarité des conditions de vie à Gaza où 75 % des 2,2 millions d'habitants ont le statut de réfugiés et vivent de l'aide humanitaire distribuée par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Le taux de chômage est de 50 % et l'insécurité alimentaire touche 65 % de la population.

Après 15 ans de blocus, la bande de Gaza connaît une situation de « dé-développement » depuis l'instauration du blocus israélien en 2007 à la suite de la prise du pouvoir local par le Hamas qui exerce l'autorité de fait.

3. Un risque d'embrasement généralisé

Selon l'ONU, 127 Palestiniens ont été tués en Cisjordanie entre janvier et novembre 2022, les victimes étant imputées à l'armée israélienne à l'exception de 2 Palestiniens tués par des colons. Le niveau de tension en Cisjordanie n'a cessé de s'élever au cours de l'année, en témoigne la mort de la journaliste Shireen Abu Aqleh sur laquelle la France a appelé à ce que l'enquête aboutisse rapidement.

Des affrontements ont eu lieu du 5 au 7 août 2022 entre les forces de défense israéliennes et le Jihad islamique à la suite de l'arrestation de plusieurs de ses dirigeants. Les forces israéliennes ont procédé à des bombardements ciblés dans la bande de Gaza et le Jihad islamique a lancé un millier de roquettes vers Israël. À noter la non-participation du Hamas dans cet épisode armé que les forces israéliennes ont circonscrit aux seuls éléments du Jihad islamique.

La multiplication de groupes de plus en plus radicaux à la mesure du vide démocratique et du pourrissement de la situation est un risque avéré : la mort d'un soldat israélien à Naplouse, revendiquée par un groupe dénommé « l'Antre des lions », a engendré une incursion de l'armée israélienne le 25 octobre 2022 qui a provoqué la mort de 6 palestiniens puis entraîné un bouclage d'une ville de 200 000 habitants, ravivant des souvenirs de la deuxième intifada. Comme en mai 2021, un embrasement généralisé en Cisjordanie, Gaza et Jérusalem-Est pouvant déborder jusqu'en Israël n'est pas à exclure.

Hébron ou la perte de toute notion de fraternité humaine

La ville d'Hébron se caractérise par un cycle de violences intercommunautaires dur et tenace, dont la ville porte les stigmates autour de la partie de la vieille ville entourant une colonie israélienne qui abrite quelques centaines de colons juifs dans une ville palestinienne de 200 000 habitants. La cité garde la mémoire du massacre du caveau des Patriarches perpétré en 1994 par un colon juif orthodoxe qui a entraîné la mort de 29 personnes.

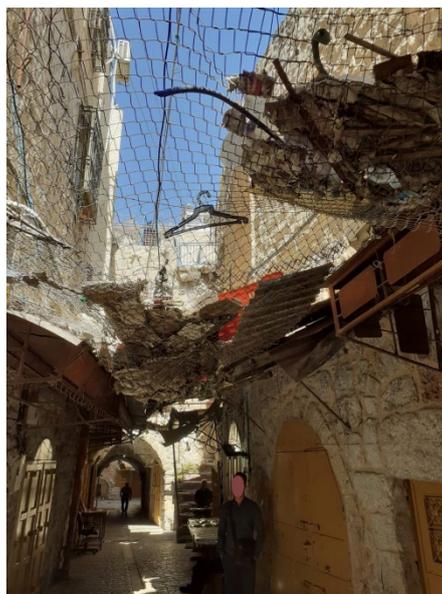
Depuis 1997, et plus encore à la suite de la deuxième intifada en 2000, la vieille ville d'Hébron comporte une enclave israélienne étroitement surveillée par l'armée israélienne. Cette situation se caractérise par une imbrication « en trois dimensions » de la colonie au sein même de la cité, avec par exemple les rez-de-chaussée d'une rue appartenant à des Palestiniens, tandis que les étages et les terrasses sont condamnés et sous contrôle militaire. Des habitants du quartier ont pris à témoin la délégation à la fois sur les expulsions de familles palestiniennes (rues condamnées, boutiques fermées) et sur l'incapacité de l'Autorité palestinienne à les défendre. Il en découle une violence quotidienne nourrie et exacerbée par la promiscuité des lieux (jets de projectiles ou de déchets organiques, vexations quotidiennes et absences de liberté de mouvement au cœur même de la ville). Les ONG entendues par la délégation en font le symbole de la ségrégation et de l'Apartheid qu'elles dénoncent.

On toucherait à l'absurde si cet exemple d'enfermement mutuel (la colonie est protégée par des soldats au milieu d'une ville palestinienne elle-même enserrée par des postes de contrôle) n'était pas à la fois mortifère et un déni de toute fraternité humaine.

Hébron : cycle de la violence et déni de toute dignité humaine



Mur de séparation entre la partie palestinienne et la colonie israélienne



Grillage de protection sur le marché palestinien contre les projectiles provenant de la colonie

C. LA FRANCE: UNE PUISSANCE D'ÉQUILIBRE LÉGITIME ET PRÉSENTE SUR LE TERRAIN

Sur la période 2008-2017, la France a consacré plus de 500 M€ aux Territoires palestiniens, dont un tiers en faveur de Gaza. Elle apporte également un soutien budgétaire direct à l'Autorité palestinienne (16 M€) dans le cadre du mécanisme européen d'appui budgétaire, l'Union européenne apportant pour sa part un soutien budgétaire important (+200 M€).

Sa contribution à l'UNRWA s'est élevée à 35 M€ (20 M€ en 2020) pour contribuer à l'aide aux quelque 6,4 millions de Palestiniens bénéficiaires du statut de réfugié, dont 2,6 millions en Cisjordanie et à Gaza.

Présente depuis vingt ans dans les Territoires palestiniens, l'AFD y a financé environ quatre-vingt projets, pour un montant total d'environ 473 M€. Parmi ces projets, treize ont concerné

le domaine de l'eau et de l'assainissement dont la délégation a visité une des réalisations : l'usine de traitement des eaux usées NGEST, à proximité de Jabalia dans le nord de Gaza.

Un hommage tout particulier est ici rendu à l'action des services français qui représentent et mettent en œuvre l'action de la France dans une des régions du monde qui en a le plus besoin. A cet égard, il faut signaler que l'antenne de l'Institut Français de Jérusalem à Gaza est la seule représentation officielle et permanente dans ce territoire opérée par un pays occidental, ce qui est un gage de notre soutien aux populations.

L'aide française à la population gazaoui



Scène de vie quotidienne à Gaza



Usine de traitement des eaux financée par l'AFD



L'antenne de l'Institut français de Jérusalem



Réunion au siège de l'UNWRA

2. LE CONSTAT : UN PROCESSUS DE PAIX DANS L'IMPASSE

Si la solution à deux États se trouve dans une triple impasse (politique intérieure israélienne, déficit de légitimité de l'autorité palestinienne et paralysie du Quartet pour le Moyen-Orient composé des États-Unis, de la Russie, de l'Union européenne et des Nations unies), la question se pose de savoir si celle-ci peut se voir substituer d'autres propositions. Le *statu quo* est-il toujours possible ? La solution d'un État unique trouve un écho auprès de palestiniens qui désespèrent du blocage du processus de paix et espèrent un meilleur développement économique, mais cette solution est-elle viable et acceptable ?

A. LA SOLUTION À DEUX ÉTATS N'EST PAS VIABLE EN L'ÉTAT

Plusieurs irritants expliquent la situation de blocage du processus de paix depuis maintenant plus de 20 ans :

- Le statut de Jérusalem-Est est un point central tant pour les israéliens – qui affirment qu'ils ne quitteront jamais cette zone – que pour les palestiniens qui entendent y installer la capitale du futur État de Palestine ;

- La demande palestinienne de retrait de l'armée israélienne de Cisjordanie suscite pour la partie israélienne une objection prenant pour exemple le cas de la bande de Gaza, qu'elle a évacuée de son plein gré en 2005, mais qui est depuis 2007 contrôlée par le Hamas et qui est une source d'insécurité permanente.

Du point de vue des Israéliens, la situation est bloquée par l'absence de perspective de paix négociée et respectée ainsi que par l'absence d'interlocuteurs fiables : l'Autorité palestinienne est très affaiblie politiquement, d'une part, par l'usure de la figure du président Mahmoud Abbas, au pouvoir depuis 17 ans ; et d'autre part, par l'impossibilité de négocier avec le Hamas qui tient Gaza.

Du point de vue palestinien, la viabilité d'un État indépendant est remise en cause par la colonisation et le morcellement du territoire qu'elle induit.

Un recensement exhaustif des points de blocage pourrait constituer la première tâche des négociateurs en cas de reprise des discussions.

B. LE STATU QUO CONSTITUE UN DANGER PERMANENT D'EXPLOSION DE LA VIOLENCE

Pour les palestiniens, la vacance du « quartet » pour le Moyen-Orient et l'absence d'initiative de paix créent un vide politique qui peut entraîner une spirale dangereuse. De fait la guerre en Ukraine rend impossible toute discussion constructive entre la Russie, d'une part, et les États-Unis, l'Union européenne et les Nations unies, d'autre part.

La désespérance de la population palestinienne porte le germe déjà palpable d'une radicalisation des groupes qui ne voient plus ni dans le Fatah, ni dans le Hamas, des acteurs capables de faire évoluer la situation et de contribuer au développement des territoires.

Mais l'absence de résolution du conflit israélo-palestinien se révèle aussi être une impasse politique et une source de danger pour la société israélienne elle-même :

- La dissolution de la Knesset annoncée par MM. Naftali Bennet et Yaïr Lapid le lundi 20 juin intervient à l'issue de longues semaines de crises, avec la défection de la cheffe de la majorité, Mme Silman du parti Yamina, en mai dernier, puis le refus de deux députés de la coalition (dont un de la ligue arabe unie) de voter le renouvellement de la loi prévoyant l'application extraterritoriale du droit israélien aux colons de Cisjordanie avant son expiration prévue le 30 juin 2022 ;

- la crise de mai 2021 a donné lieu, pour la première fois, à des violences intra-israéliennes dans les villes mixtes entre juifs et arabes israéliens.

On voit ainsi que bien que la priorité stratégique soit donnée à la lutte contre la menace iranienne, le conflit israélo-palestinien et le problème du statut des colons restent une épée de Damoclès constamment suspendue sur la cohésion des coalitions successives.

C. LA SOLUTION À UN SEUL ETAT N'EST UNE PERSPECTIVE ACCEPTABLE PAR AUCUNE DES PARTIES

Enfin, la situation des arabes israéliens peut-elle préfigurer la situation future des Palestiniens s'ils étaient intégrés dans la citoyenneté de l'État unique d'Israël ?

Du point de vue israélien, au moins deux obstacles sont évoqués :

- La démographie car d'ores et déjà les 6,8 millions de juifs israéliens se trouveraient en minorité face aux 2,3 millions d'arabes israéliens et 5 millions de Palestiniens ;
- En conséquence, de l'avis de l'ensemble des partis politiques interrogés, ce serait la fin du projet politique et de la judéité de l'État d'Israël.

Cette solution soulève le problème des droits qui seraient accordés aux Palestiniens. À défaut d'égalité, s'en trouveraient légitimés les constats sur les situations de ségrégation et d'apartheid d'ores et déjà dénoncés dans la situation actuelle. Cette perspective ne semble acceptée par aucune des parties.

La solution à deux États est la pire des solutions à l'exception de toutes les autres :
Il est urgent de redonner un espoir au processus de paix avec un horizon politique et un nouvel agenda

3. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR REDONNER UN HORIZON POLITIQUE ET UN AGENDA AU PROCESSUS DE PAIX

La commission n'a pas la prétention de proposer une solution et des recommandations sur un sujet hautement sensible qui nécessite de la prudence et de la sagesse, mais tout autant de détermination à trouver une voie de retour au dialogue. Pour cela et compte tenu des multiples échecs antérieurs, la voie proposée est celle de « ne pas s'interdire de réfléchir » pour tenter de faire sortir la solution à deux États de la posture devenue purement incantatoire dans laquelle les parties et la communauté internationale sont aujourd'hui enfermées.

Aussi, compte tenu de l'état de tension du Proche et Moyen-Orient, remettre un espoir de paix sur la table des négociations pourra être perçu comme une contribution à la stabilité de la région. La méthode proposée, à l'échelle de la France et de l'Union européenne, est dans un premier temps de reprendre l'initiative politique (objectif n° 1) afin de réfléchir à une nouvelle feuille de route, un nouvel agenda « pas à pas » pour le processus de paix (objectif n° 2). Douze pistes de réflexions sont proposées pour mettre en œuvre ces deux objectifs.

A. REPRENDRE L'INITIATIVE POLITIQUE

1. Réaffirmer que la solution à deux États est la seule voie possible et acceptable par toutes les parties

Cette préconisation reprend les dispositions du droit international mais n'exclut pas pour autant qu'une réflexion ait lieu sur les critères et la progressivité de mise en œuvre des conditions de souveraineté et d'indépendance de l'État de Palestine.

2. Mettre en place un groupe de travail pour élaborer un diagnostic de la situation et étudier les nouveaux paramètres d'une relance du processus de paix israélo-palestinien, préalable à toute organisation d'une conférence internationale

Il s'agirait de proposer, en préalable à l'organisation par la France d'une conférence de la paix, la création d'un groupe de travail chargé d'établir un diagnostic tenant compte de l'évolution de la situation depuis les accords d'Oslo et de remettre à plat les paramètres nécessaires à la relance du processus de paix israélo-palestinien.

3. Appeler l'Union européenne à s'emparer du volet politique du processus de paix en plus de son rôle de bailleur financier et humanitaire

A la suite du déplacement de Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne en Israël et dans les Territoires palestiniens en juin 2022 pour aborder la question de l'approvisionnement en gaz israélien et débloquer 200 millions d'euros d'aide aux Palestiniens, l'Union européenne devrait prendre l'initiative de porter politiquement la reprise d'un processus de paix au Proche-Orient.

4. Associer à la démarche les États riverains, l'Égypte, la Jordanie et le Liban, et les pays partenaires des accords d'Abraham

La France entretient des relations de partenariat stratégique, de stabilisation de la région et d'amitié avec les pays riverains d'Israël et des Territoires palestiniens : l'Égypte, la Jordanie et le Liban. Une démarche tendant à les associer serait de nature à lever les blocages régionaux, comme la recherche de l'appui des pays partenaires des accords d'Abraham (Émirats arabes unis, Bahreïn, Maroc et Soudan).

5. S'appuyer sur la mission institutionnelle de la France en Israël et en Palestine au titre notamment des domaines nationaux de la France à Jérusalem, de l'Institut français de Gaza et de ses actions de coopération en matière de développement

La présence institutionnelle et historique de la France auprès d'Israël et des Territoires palestiniens doit être saluée, mise en valeur et mise à contribution pour toute initiative contribuant au rapprochement entre Israéliens et Palestiniens.

6. Intensifier les relations interparlementaires

La tradition du dialogue parlementaire ouvre un canal de discussion libre et ouvert, sans les contraintes inhérentes aux positions politiques des exécutifs.

B. PROMOUVOIR UNE NOUVELLE FEUILLE ROUTE « PAS À PAS »

1. Recenser les irritants et réfléchir à une levée progressive des points de blocage de la solution à deux États

Le recensement des irritants et l'analyse des possibilités de levée progressive des points de blocage de la solution à deux États seraient les premières tâches à confier aux négociateurs.

2. Examiner les conditions d'implantation à Jérusalem-Est d'une capitale de droit pour la Palestine

Le statut de Jérusalem constitue un irritant central entre les deux parties puisque, d'une part nos interlocuteurs à la Knesset nous ont très clairement réaffirmé qu'Israël ne quitterait jamais Jérusalem-Est, d'autre part, les Palestiniens affirment leur souveraineté sur cette partie de la ville.

De nombreux exemples dans le monde (Cambera/Sydney, La Haye/Amsterdam, etc.) montrent qu'une capitale juridique peut se distinguer d'une capitale économique ou de fait.

3. Réfléchir à la question de la reconnaissance de l'État de Palestine à condition de l'assortir d'un calendrier partagé d'accession « pas à pas » à la souveraineté

À l'initiative de Gilbert Roger, le Sénat a adopté en 2014 une résolution visant à reconnaître la souveraineté de l'État de Palestine. À l'époque, Laurent Fabius avait envisagé une telle reconnaissance par la France si la Conférence pour la Paix qu'il proposait se déroulait sans la venue d'Israël. Seule la Suède a pour l'heure exprimé cette reconnaissance. La question de la reconnaissance de la Palestine pourrait être reconsidérée, avec le soutien de pays de l'Union européenne à la condition de l'assortir d'un calendrier progressif d'accession à la souveraineté.

4. Fixer un agenda démocratique pour la Palestine avec une garantie internationale sur le déroulement du scrutin en Cisjordanie, à Gaza et à Jérusalem-Est

L'organisation d'élections législatives dans les Territoires palestiniens est une condition préalable à la reprise de discussions pour assurer la légitimité des parties en présence. Une garantie internationale doit être apportée à l'organisation du scrutin, notamment à Jérusalem-Est.

5. Appeler Israël à abandonner la stratégie de colonisation en Cisjordanie et à Jérusalem-Est

La France, comme la communauté internationale, considère que la politique de colonisation est illégale en vertu du droit international, qu'elle nuit à la recherche d'une paix juste et durable et menace la solution des deux États. Elle condamne les transgressions des résolutions de l'ONU et du droit international à ce propos.

6. Engager la désescalade de la violence et s'abstenir de toute provocation ou action susceptible d'aggraver la situation

Engager toutes les parties, israéliennes et palestiniennes, à rechercher la désescalade et à renoncer aux violences non légitimes.

Conclusions de la commission : 2 objectifs et 12 pistes de préconisation

Premier objectif : Reprendre l'initiative politique

- Réaffirmer que la solution à deux États est la seule voie possible et acceptable par toutes les parties ;
- Mettre en place un groupe de travail pour élaborer un diagnostic de la situation et étudier les nouveaux paramètres d'une relance du processus de paix israélo-palestinien ;
- Appeler l'Union européenne à s'emparer du volet politique du processus de paix en plus de son rôle de bailleur financier et humanitaire ;
- Associer à la démarche les États riverains – l'Égypte, la Jordanie et le Liban – et les pays partenaires des accords d'Abraham ;
- S'appuyer sur la mission institutionnelle de la France en Israël et en Palestine au titre notamment des domaines nationaux de la France à Jérusalem, de l'Institut français de Gaza et de ses actions de coopération en matière de développement ;
- Intensifier les relations interparlementaires.

Second objectif : Promouvoir une nouvelle feuille de route

- Recenser les irritants et réfléchir à une levée progressive des points de blocage de la solution à deux États ;
- Examiner les conditions d'implantation à Jérusalem-Est d'une capitale de droit pour la Palestine ;
- Réfléchir à la question de la reconnaissance de l'État de Palestine à condition de l'assortir d'un calendrier partagé d'accession « pas à pas » à la souveraineté ;
- Fixer un agenda démocratique pour la Palestine avec une garantie internationale sur le déroulement du scrutin en Cisjordanie, à Gaza et à Jérusalem-Est ;
- Appeler Israël à abandonner la stratégie de colonisation en Cisjordanie et à Jérusalem-Est ;
- Engager les parties à s'abstenir de toute provocation ou action susceptible d'aggraver la situation afin d'engager une désescalade de la violence.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)



Olivier Cigolotti
Vice-Président de la
commission
Sénateur de la Haute-Loire
(UC)



Pierre Laurent
Vice-Président de la
commission
Sénateur de Paris
(CRCE)

Commission des affaires
étrangères, de la défense et
des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Guillaume Gontard
Vice-Président de la
commission
Sénateur de l'Isère
(GEST)



Nicole Duranton
Membre de la commission
Sénateur de l'Eure
(RDPI)



Sylvie Goy-Chavent
Membre de la commission
Sénateur de L'Ain
(LR)

Consultez le rapport
N° 208 (2022-2023)
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r22-208-notice.html>

