

Israël-Palestine: «L'Etat binational est un, concept fourre-tout»

PAR JOSEPH CONFAVREUX

ARTICLE PUBLIÉ LE SAMEDI 31 DÉCEMBRE 2016

Comment expliquer le bras de fer tardif entre l'administration Obama et le gouvernement de Netanyahou ? Le discours prononcé par John Kerry sur Israël et la Palestine a-t-il une portée autre que symbolique ? Entretien avec l'historien Vincent Lemire.

Vincent Lemire est historien, maître de conférences à l'université Paris-Est / Marne-la-Vallée, directeur du projet européen «Open-Jerusalem ». Il vient de publier avec Katell Berthelot, Julien Loiseau et Yann Potin *Jérusalem. Histoire d'une ville-monde* (Champs-Flammarion).

Comment expliquer la très vive réaction de Netanyahou au discours de John Kerry qui n'énonce guère plus que ce que dit l'ONU depuis des décennies ? Est-ce un signe de fébrilité ?

C'est même un signe de faiblesse, totalement contre productif. De même qu'il avait largement contribué à amplifier la polémique en critiquant les résolutions de l'Unesco sur Jérusalem en avril et en octobre derniers, Netanyahou crée de la tension et de la visibilité autour de ce discours, il met en scène l'isolement diplomatique croissant d'Israël, alors qu'il aurait pu se contenter d'un bref communiqué ironique sur le « testament diplomatique » d'une administration Obama sur le départ, puisque, effectivement, les paramètres posés par Kerry ne sont pas nouveaux.

Mais, selon moi, ce discours a quand même une portée historique, précisément parce qu'il est testamentaire.

C'est un discours qui s'autorise à être vrai, sincère, avec une liberté de ton et de parole assez rare en diplomatie. Justement parce qu'il est sur le départ, Kerry peut se permettre de dire ses quatre vérités aux Israéliens, d'employer par exemple le mot de *nakba*, et d'essayer de sauver la possibilité d'une paix juste et durable, même si cette possibilité est infime.

C'est sans doute cette dimension historique qui fait réagir à ce point Netanyahou, en plus du fait qu'il a dans son gouvernement des ministres comme Naftali Bennett qui militent ouvertement contre une solution à deux États, et que par ailleurs il est personnellement encerclé par des affaires de corruption qui se rapprochent de plus en plus de lui. Or Israël, contrairement à d'autres pays, n'hésite pas à emprisonner ses dirigeants quand ils sont reconnus coupables (par exemple, récemment, l'ancien président Moshe Katsav et l'ancien premier ministre Ehud Olmert).

Ce discours de Kerry est donc autre chose qu'une communication hypocrite et tardive d'une administration Obama qui continue par ailleurs d'aider militairement et financièrement Israël, tout comme la dictature égyptienne en échange du maintien de la paix à la frontière sud d'Israël ?

On a assisté à l'intervention la moins hypocrite de Kerry depuis qu'il est secrétaire d'État. Il n'avait pas besoin de faire ce long discours, surtout après la résolution 2334 sur la colonisation. Il décide de s'exprimer pendant près d'une heure et demie, et seulement sur Israël et la Palestine. Le long développement qu'il a effectué sur la possibilité et les risques d'un État binational, en rappelant qu'il ne pourra alors pas être à la fois juif et démocratique, mais qu'il devra choisir entre ces deux exigences, cela avait déjà été formulé par de nombreux observateurs, mais jamais avec une telle netteté par un secrétaire d'État américain.

Le discours de Kerry est historique au sens premier du mot, en ce qu'il cristallise un moment historique, et il est paradoxal comme l'est le moment historique que traverse le Proche-Orient ; en tout cas il est puissant et ses effets seront durables, comme c'est le cas pour un testament. D'un côté, il marque la fin de la fin du processus d'Oslo, même s'il réanime au passage quelques pacifistes *old-school* en réactivant sur le plan théorique la solution à deux États. De l'autre, il décrit une situation qui est l'inverse de la solution à deux États, avec 600 000 colons en Cisjordanie et à Jérusalem-Est (100 000 de plus depuis l'arrivée d'Obama), et il place ainsi les dirigeants israéliens devant une responsabilité historique.

Il est vrai qu'on peut aussi faire le parallèle avec Bill Clinton et le sommet de Taba, en 2001, comme si les présidents américains en fin de mandat ramassaient le consensus minimal pour le transmettre à l'administration suivante. Il était frappant d'entendre Kerry répéter ce qu'a été la position américaine depuis des décennies, citer plusieurs fois George W. Bush, en précisant bien

que cette position n'était pas « démocrate » ou « républicaine », mais américaine.

En ce sens, ce discours s'adresse aussi à Trump et à ses soutiens... mais le problème est que Trump n'est ni démocrate, ni républicain, il est juste « Trump », par nature imprévisible et incontrôlable.

Peut-on voir aussi dans ce discours testamentaire une forme de chant du cygne de la diplomatie occidentale dans la région, quand on voit que le sort de la Syrie se décide aujourd'hui à Astana, au Kazakhstan, entre la Russie, la Turquie et l'Iran, sans les États-Unis et sans l'Europe ?

Effectivement, le sort du Proche-Orient ne semble plus se décider à Genève ou à New York. Après tout, un des axes majeurs de la politique d'Obama était de se retirer de la région, notamment d'Irak, parce que les interventions américaines dans la région se sont soldées par des échecs patents ; dans le même temps, la Russie fait un retour remarqué au Proche-Orient. Et on peut faire un lien entre l'agressivité de Netanyahou vis-à-vis d'Obama et son rapprochement avec Poutine, qui se rend fréquemment en Israël.

Il ne faut pas oublier que, jusqu'au début des années 1960, c'est l'URSS qui était l'allié privilégié d'Israël et fournissait le pays en armes, en même temps que la France, tandis que les États-Unis avaient promulgué un embargo sur les livraisons d'armes à Israël qui a couru jusqu'en 1962. Dans l'esprit de Netanyahou, il y a peut-être la possibilité d'une autre alliance, dirigée vers la Russie avec laquelle il a déjà un *deal* sécuritaire sur le Golan syrien ; mais c'est une prise de risque immense pour un premier ministre israélien que de fragiliser l'alliance historique avec les États-Unis en espérant un hypothétique soutien russe.

La « solution » à un ou deux États partage-t-elle de manière claire le champ politique israélien ?

Il faut souligner que l'option binationale n'est pas une idée récente ; ce qui a changé, c'est la couleur politique de ses porte-voix, et donc la définition même de cette option. En gros, ce qui était une idée « de gauche » et fondamentalement palestinienne est en train de devenir une idée portée par l'extrême droite israélienne. L'option binationale est très ancienne et elle s'est forgée au sein de nombreux foyers idéologiques, du côté palestinien comme du côté israélien. Il faut rappeler que jusqu'en 1974, et même jusqu'en 1988 dans la Charte de l'OLP, l'option binationale est l'option palestinienne défendue officiellement par l'OLP, et de façon encore plus surprenante c'est l'option qui demeure aujourd'hui la position officielle du Hamas, qui refuse les amendements introduits dans les années 1980 par l'OLP. Dans cette optique, l'État de Palestine irait de la Méditerranée au Jourdain et serait un État laïque et démocratique, où les différentes communautés pourraient coexister pacifiquement.

À l'origine, cette vision palestinienne était donc une déclinaison du droit du sol, une citoyenneté ouverte à vocation universaliste, qui insistait sur le fait qu'il ne pouvait exister sur ce territoire singulièrement mixte un État-nation homogène, mais seulement un État laïque et hétérogène. C'est d'ailleurs ce qui explique en grande partie l'attraction qu'a eue la cause palestinienne sur les extrêmes gauches occidentales. Le FPLP (Front populaire de Libération de la Palestine, tendance marxiste-léniniste de l'OLP) a été particulièrement engagé dans la défense de ce modèle binational. Finalement, c'est seulement le processus d'Oslo, au début des années 1990, qui a réactivé du côté palestinien la solution à deux États, l'un juif et l'autre arabe, solution prônée par l'ONU depuis le plan de partage de novembre 1947.

Côté israélien, le motif d'un État binational est également très ancien, porté notamment par Martin Buber et Judah Magnès au sein du Brit Shalom (« *l'alliance pour la paix* ») dans les années 1920. Ce sont alors des voix minoritaires, mais qui portent fortement au sein du mouvement sioniste. Cette vision est ensuite reprise par les sionistes marxistes du parti Mapam, sur une base ouvriériste, et on en retrouve encore quelques traces dans ce qu'est aujourd'hui le parti Meretz.

Plus près de nous, Edward Saïd s'était positionné explicitement pour l'option binationale. Encore plus récemment l'écrivain et intellectuel Avraham Yehoshua, clairement positionné à gauche, a publié une tribune en octobre 2015 en expliquant qu'il était depuis 1967 pour une solution à deux États, mais que ce n'était plus envisageable. D'abord parce qu'il a fallu mobiliser 50 000 militaires pour évacuer moins de 8 000 colons à Gaza, à une époque où l'armée israélienne était nettement moins religieuse qu'aujourd'hui, ce qui rend techniquement impossible l'évacuation de 500 000 ou

600 000 colons de Cisjordanie. Le journaliste et écrivain très marqué à gauche Gideon Levy a également changé d'avis et milite désormais pour un État binational, laïque, avec une stricte égalité des droits entre Juifs et Arabes.

Le retour de cette option binationale crée-t-elle aujourd'hui une situation nouvelle ?

Ce qui est nouveau, c'est que l'idée est reprise et captée par de plus en plus de sionistes religieux, qui ne sont plus du tout marginaux, puisqu'ils sont menés par des ministres de premier plan, comme Naftali Bennett, aujourd'hui ministre de l'éducation nationale dans le gouvernement Netanyahu. Que des membres puissants d'un gouvernement israélien explicitent l'idée que la solution à deux États a échoué et qu'il faut annexer la Cisjordanie, c'est effectivement un tournant historique dans l'histoire d'Israël et du mouvement sioniste.

Ce qui est également nouveau, c'est aussi que le président de l'État d'Israël Reuven Rivlin, qui vient du Likoud, dise qu'il faut créer un État démocratique sur la totalité du territoire, alors que la présidence était occupée avant lui par Shimon Pérès qui était le symbole même d'Oslo et de la solution à deux États.

Mais si Rivlin et Bennett affichent tous les deux leur soutien à une solution binationale et s'ils sont tous les deux clairement à droite de l'échiquier politique israélien, ils ne parlent pas de la même chose. L'un est un vrai démocrate, l'autre un authentique colon, religieux, habité par une vision messianique du destin d'Israël. L'État binational est donc aujourd'hui un concept fourre-tout, utilisé de manière très ambiguë dans un moment où toutes les lignes politiques ont explosé.

Kerry a-t-il raison de souligner que l'État binational est en train de devenir une réalité sur le terrain ?

Oui, l'État binational existe aujourd'hui de fait parce que la souveraineté israélienne s'exerce partout dans l'ancienne Palestine mandataire, sauf à Gaza et dans les quelques confettis de la zone A qui s'apparentent à des bantoustans. En réalité, comme le dit Gideon Levy, de la Méditerranée au Jourdain, on a aujourd'hui un seul État souverain, une seule monnaie (le shekel), une seule direction politique, une seule armée, qui contrôle toutes les frontières. Un seul État souverain avec trois régimes politiques distincts : un régime démocratique pour les Juifs ; un régime de discriminations pour les Palestiniens israéliens ; et un régime d'apartheid pour les Palestiniens de Cisjordanie. Le discours de Kerry pointe précisément cela, en démontrant que la déclaration faite en juin 2009 à l'université de Bar-Ilan par Netanyahu, qui faisait mine d'accepter la solution à deux États, était en réalité un plan de communication externe destinée à la seule communauté internationale, alors qu'en interne le discours était tout à fait différent et que toute la politique de son gouvernement allait à l'encontre de cette option, en soutenant les colons par tous les moyens matériels et idéologiques. Kerry dit aujourd'hui aux Israéliens : l'État binational vers lequel vous allez à toute vitesse ne peut pas être à la fois juif et démocratique, il sera l'un ou l'autre, et donc les fondements mêmes de votre projet national sont en péril.

Comment la question démographique et la question démocratique s'emboîtent-elles aujourd'hui ?

Les deux verrous qui s'opposent à l'option binationale sont effectivement l'horizon démocratique et l'horizon démographique, et ce sont les deux arguments forts que Kerry a opposés aux Israéliens dans son discours du 28 décembre dernier. Car derrière la controverse théorique et rhétorique sur un ou deux États, il y a concrètement la question de qui est aujourd'hui et de qui sera demain majoritaire et minoritaire, à la fois sur le plan démographique et sur le plan juridicopolitique.

La Cisjordanie compte environ 2,3 millions de Palestiniens et 600 000 colons, dont 200 000 autour de Jérusalem. Avec un taux de fécondité supérieur à 4 enfants par femme, alors que côté israélien on est autour de 3 enfants par femme, la démographie joue pour les Palestiniens, ce qui a de quoi faire paniquer l'opinion publique israélienne.

Face à cette situation démographique, l'option d'un État binational « de droite » est assez pragmatique : c'est l'annexion de la zone C, qui compose 60 % du territoire de la Cisjordanie. Il faut rappeler que le plan de partage de 1947 sur la Palestine mandataire proposait 55 % du territoire pour l'État juif et 45 % pour l'État palestinien, sachant qu'on estimait alors la propriété juive à moins de 15 % du territoire. Après la guerre de 1948-1949, Israël est installé sur 78 % de la

Palestine mandataire, dans des frontières internationalement reconnues. Kerry a rappelé exactement ces chiffres en citant Shimon Pérès et en suggérant qu'il valait mieux sécuriser ces 78 % plutôt que de se lancer dans des aventures au-delà de la ligne verte de 1949-1967.

Avec l'annexion de la seule zone C, le territoire israélien occuperait 90 % de la Palestine mandataire.

L'intérêt pour la droite israélienne est que la zone C englobe une grande partie des colonies et ne compte « que » 150 000 Palestiniens. Cela ne modifierait donc guère l'équilibre démographique actuel, puisque Israël compte déjà environ 1,5 million de citoyens d'origine palestinienne. Dans la vision de l'extrême droite israélienne, il resterait donc les zones A et B, représentant moins de 10 % du territoire de l'ancienne Palestine mandataire avec plus de 2 millions de Palestiniens enfermés dans ces bantoustans, puisqu'il ne serait pas plus question qu'aujourd'hui de les autoriser à voyager, à s'installer à Tel-Aviv ou à Beer-Sheva, à concourir pour les emplois publics ou à intégrer l'armée. C'est vraiment un retournement historique puisqu'il faut se souvenir que ces zones A, B et C sont à l'origine des concepts cartographiques et juridiques forgés à Oslo et destinés à fixer les trois étapes de la restitution de la Cisjordanie aux Palestiniens !

Mais face à ce « binationalisme de droite », l'argument de Kerry est robuste. Il rappelle aux Israéliens que, s'ils font cela, ils auront un État juif, mais pas démocratique. Ce sera en effet un «État d'apartheid» – il a déjà utilisé le terme publiquement – et un État d'apartheid est destiné à sombrer, comme l'a montré l'exemple sud-africain. À l'inverse, si l'égalité de droits était accordée aux Palestiniens annexés, alors Israël serait bien un État démocratique mais ne serait plus un État juif, parce qu'à l'échéance d'une vingtaine d'années, les Palestiniens seraient majoritaires et pourraient accessoirement décider de se rendre aux urnes.

La démographie est fondamentale parce qu'elle traduit ce qui se passe dans l'intimité des familles et dans la profondeur du « pays réel ». La résistance palestinienne, brisée militairement et politiquement, s'est déplacée sur le plan démographique, à Gaza, en Cisjordanie et à Jérusalem. Il faut rappeler qu'à Jérusalem, la population juive a été multipliée par 2,5 depuis 1967, alors que dans le même temps la population palestinienne a été multipliée par 4, et cela sans permis de construire et donc presque sans augmentation du nombre de mètres carrés disponibles.

Un indice de fécondité de quatre enfants par femme, alors que le niveau d'éducation et l'encadrement médical est un des plus élevés du monde arabe, constitue une aberration statistique qui ne s'explique que par une démographie de résistance qui pose d'énormes problèmes à Israël sur le long terme.

Finalement, avec les victoires diplomatiques récentes (Unesco, ONU), la démographie est la seule stratégie qui s'est révélée gagnante pour les Palestiniens.

Même si l'orthodoxisation de Jérusalem-Ouest et l'augmentation corollaire de l'indice de fécondité côté israélien ralentissent cette tendance, la population palestinienne à Jérusalem est aujourd'hui de presque 40 % alors qu'elle n'était que de 25 % en 1967.

Une minorité de 5 % ou 10 %, vous pouvez toujours envisager de la marginaliser efficacement ou de la dissoudre, comme les anciennes populations indiennes autochtones d'Amérique du Nord. Mais pas une minorité de 40 %, surtout si elle continue de s'accroître.

Vous êtes spécialiste de l'histoire de Jérusalem. Le discours de John Kerry d'une part et la possibilité évoquée par Donal Trump d'installer l'ambassade américaine à Jérusalem d'autre part constituent-ils des tournants ?

Oui, sans aucun doute. Dans son paramètre numéro 4, Kerry ne dit rien de neuf en affirmant que Jérusalem doit être « la capitale des deux États », Israël et la Palestine. Mais il le dit de façon plus ferme et surtout il abandonne le paradigme Clinton qui était de fait fondé sur une division de la ville, posant d'infinis problèmes et donc hautement improbable. En passant d'un paradigme de la *division* à un paradigme du *partage*, même si les modalités pratiques restent à préciser, Kerry met le doigt sur un point fondamental : alors que Jérusalem est souvent décrite comme le nœud du problème israélo-palestinien, son histoire nous apprend qu'elle est au contraire le lieu – le seul – où pourrait s'inventer le début d'une solution, concrètement, et à brève échéance. Jérusalem n'est pas le nœud du conflit ; les deux points vraiment durs, ce sont les colonies du côté israélien et la

question des réfugiés du côté palestinien.

Par ailleurs, il faut arrêter de dire que Donald Trump bluffe sur le transfert de l'ambassade à Jérusalem. La nomination annoncée de David Friedman comme ambassadeur des États-Unis en Israël est déjà très inquiétante : Friedman se situe politiquement à la droite de Netanyahu ! Mais on peut dire aussi, comme l'ont fait certains activistes, qu'il est tout à fait logique que les ambassades américaine ou française s'installent à Jérusalem, mais qu'il en faut deux, une pour Israël et une pour la Palestine, puisque il n'y a pas d'autre option possible que Jérusalem soit la capitale à la fois des Palestiniens et des Israéliens.

Techniquement, cela ne pose pas de problèmes particuliers. Bruxelles est à la fois la capitale d'un État (la Belgique), de deux nations (la Flandre et la Wallonie) et d'une entité supranationale (l'Europe) et cela fonctionne, même si les quartiers ne se ressemblent pas et s'agencent diversement entre eux.

Par chance, Jérusalem se trouve encore aujourd'hui sur la frontière entre Israël et la Palestine : on peut y accéder des deux côtés, et cela permet d'en faire la capitale légitime et effective des Israéliens et des Palestiniens, que ce soit dans le cadre d'une solution à deux États ou à un État avec une structure fédérale.

Non seulement Jérusalem n'est pas le principal problème, mais on peut même imaginer que ce soit le premier palier d'une solution future. Il existe d'autres exemples de villes dans le monde qui ont des statuts compliqués avec des souverainetés emboîtées et des impôts levés à plusieurs niveaux. Dans le livre *Jérusalem – Histoire d'une ville-monde*, nous avons montré que l'histoire de cette ville, sur la longue durée, est fondamentalement supranationale. C'est pour cela que Jérusalem est un lieu possible d'expérimentations et peut-être même de solutions.