

## DU BON USAGE DE LA RÉFORME DES INSTITUTIONS PALESTINIENNES

LE CAS DE LA DEUXIÈME *INTIFADA*

PAR

FRANÇOIS-XAVIER TREGAN (\*)

Depuis le 11 septembre 2001 et la série d'attentats qui a touché les Etats-Unis, la réforme du monde arabe est devenue l'exigence prioritaire de l'administration républicaine américaine. A la fois projet et injonction, cette réforme doit s'étendre aux institutions politiques, aux mécanismes économiques, aux systèmes éducatif et culturel et à l'ensemble des modes d'expression. Les Etats-Unis, relayés par la « communauté internationale », paraissent décidés à orchestrer et à mener à bien la mutation profonde de régimes arabes stigmatisés dans leurs pratiques autocratiques et leurs réflexes sécuritaires. Un « nouveau partenariat » est officiellement posé et l'enjeu est à la hauteur du diagnostic. Car le monde arabe est présenté dans une faillite démocratique généralisée, qui agirait comme le vecteur principal des expressions les plus extrémistes et radicales. Dans l'ombre du traumatisme de septembre 2001, sous une tonalité messianique qui décline les préceptes généraux de la bonne gouvernance, cette faillite doit à présent être renflouée.

A la campagne militaire conduite par les Etats-Unis en Afghanistan (octobre 2001 – hiver 2001-2002) a succédé celle d'Iraq (20 mars-1<sup>er</sup> mai 2003). Dans les deux cas, la question du *regime change* a prévalu. Dans les deux cas également, la situation politique et sécuritaire reste extrêmement tendue, posant ouvertement la question de l'approche, par les Etats-Unis, du « jour d'après ». Alors que le premier scrutin électoral post-taliban vient de s'achever en Afghanistan (élections présidentielles du 9 octobre 2004), il devrait se tenir le 30 janvier 2005 en Iraq (concernant l'Assemblée nationale, le Parlement kurde et les conseils de gouvernorats). Avec la disparition de Yasser Arafat, le 11 novembre dernier, le tempo électoral est également lancé dans les Territoires palestiniens : élections présidentielles, municipales, législatives et au Fatah devraient se succéder de décembre 2004 à août 2005. Il n'est pas un seul pays du monde arabe, depuis trois ans, qui ne se soit attelé à la réforme de ses institutions. L'investissement peut d'ailleurs se mesurer proportionnellement au niveau de partenariat et

(\*) Historien.

de dépendance stratégiques qu'entretiennent ces Etats avec les Etats-Unis : le Maroc, la Jordanie, l'Égypte, l'Arabie saoudite et les monarchies du Golfe. Cette exigence réformatrice, dont l'ambition officielle est aussi d'offrir de nouveaux horizons participatifs à des sociétés situées en marge de la vie publique, concerne naturellement le Proche-Orient et sa pierre angulaire, le conflit israélo-palestinien. Toutefois, dans le contexte de dégradation spectaculaire de la relation israélo-palestinienne, cette exigence prend une dimension particulière.

Alors que la deuxième *Intifada* plonge Israéliens et Palestiniens, depuis l'automne 2000, dans la surenchère sécuritaire et les crispations politiques, ce projet de «réforme» est promu comme l'option impérieuse pour atteindre deux objectifs : faciliter, dans un premier temps, une sortie de crise (l'arrêt des affrontements), pour ensuite permettre la reprise du processus de paix et garantir son succès (la perspective de deux Etats viables). Ce raisonnement s'est nourri d'un constat posé sans appel par le gouvernement israélien d'Ariel Sharon et les Etats-Unis : celui de l'échec du système politique palestinien, incapable de s'adapter, pour mieux le relayer, à l'horizon d'un juste règlement de la question du Proche-Orient. Il est même convenu, en Israël, de souligner la profonde incompatibilité des institutions palestiniennes avec le principe même de la paix au Proche-Orient, déterminé par les accords historiques d'Oslo du 13 septembre 1993. Progressivement, une nouvelle chronologie du dossier israélo-palestinien s'est ouverte, porteuse d'outils et d'objectifs spécifiques. Progressivement aussi, les particularités du cas palestinien se sont diluées dans l'espace élargi du Moyen-Orient, dont il ne serait qu'un simple avatar de son opposition à la modernité politique (ou à la civilisation). Progressivement enfin, le processus de paix au Proche-Orient n'occupe plus qu'une place marginale dans les débats internationaux, au profit de la seule question des structures et des personnes, érigée en priorité (1).

Le Président de l'Autorité nationale palestinienne a tenu dans ce raisonnement une place originale. Yasser Arafat, le leader historique et omnipotent du mouvement national, a été intégré par l'administration américaine à la catégorie simplificatrice de «vieille garde corrompue». Placé en vis-à-vis d'une «jeune garde vertueuse», il illustrerait à lui seul toutes les dérives des Palestiniens au pouvoir, dont leur opposition fondamentale à la recherche d'une paix viable, à travers une adhésion sans fin à la confrontation armée avec l'Etat d'Israël. La personnalisation extrême de la question institution-

(1) Au moment de la rédaction de cet article, Londres appuie, pour mars 2005, l'organisation d'une conférence sur l'Autorité nationale palestinienne, de nature essentiellement technique. Le principe d'une conférence internationale sur le processus de paix lui-même (intégré à l'initiative du Quartet et notamment promu par la France) se situe à la marge des débats internationaux, rappelant que la réforme des institutions palestiniennes reste au minimum un préalable à la reprise de négociations entre parties, voire l'objectif d'un nouveau processus de paix fondé en priorité sur l'émergence d'un nouveau système politique et de dirigeants vertueux.

nelle à ce responsable a rendu encore plus ardue et hasardeuse la tâche de la classe politique palestinienne dans sa mission de refondation de ce système déclaré «en faillite». Alors que la partie palestinienne se situe très clairement dans une impasse politique, que le mode de l'opposition armée a montré ses limites tactiques et que se dessine un «règlement de paix» unilatéral orchestré par le gouvernement d'Israël, la classe dirigeante n'a d'autre alternative que d'offrir des gages de sa volonté sincère à renouer un dialogue avec sa contrepartie israélienne. Cependant, la mise en accusation directe de son chef légitime et reconnu comme tel par la «communauté internationale» précipite aussi des débats politiques internes tendus. Leur maîtrise, au risque sinon de voir le projet palestinien sombrer dans les luttes sauvages de pouvoir, est à son tour devenu un impératif. Il revient à la partie palestinienne de s'atteler simultanément à ces deux fronts, alors même que l'essentiel de son dispositif institutionnel, déjà vilipendé, a sombré physiquement sous les coups des opérations militaires répétées israéliennes. On pourra s'accorder sur le besoin de réformes profondes des institutions palestiniennes ou sur le manque évident de collégialité dans la prise de décision.

La classe politique palestinienne ne s'y est d'ailleurs pas trompée, prompte à dénoncer, dès 1994, les dérives népotiques de certains de ses dirigeants ou l'opacité financière de l'Autorité nationale. Le chantier institutionnel n'a pas alors attendu la «*vision de la paix*» formulée par le Président Bush, à l'été 2002, pour s'engager. Sa progression, replacée dans les conditions de son exercice (la décennie 1990) et évaluée au regard de la stratification complexe du corpus administratif qui régit la Palestine depuis la domination ottomane (un enchevêtrement de législation ottomane, égyptienne, jordanienne, israélienne), est même remarquable. Si beaucoup reste sans doute à faire, beaucoup a certainement déjà été fait et, ce, dans un environnement peu favorable. Un horizon démocratique ne saurait, en effet, être promu, puis évalué, au regard d'un simple idéal et en dehors des réalités qui le portent et qui l'orientent. Si la réforme institutionnelle est une exigence légitime, elle peut sans difficulté agir comme un fardeau et un piège pour la partie palestinienne. C'est actuellement le cas.

La question est bien celle du bien-fondé de cette exigence de réforme, en l'absence quasi totale d'horizon politique crédible pour les Palestiniens. Elle est aussi celle des usages qui peuvent en être faits, avec en filigrane la tentation d'entamer, voire de contester la légitimité du projet palestinien (un Etat viable) à travers la délégitimation de ses acteurs et de ses structures. La question est aussi celle de l'articulation ou de la complémentarité de la réforme institutionnelle avec le processus de paix. Si la question de la réforme des institutions est très justement posée, les réponses qui lui sont apportées peuvent en revanche être légitimement discutées. Il convient de s'interroger sur l'apparition brutale et soudaine de cette exigence institutionnelle dans les débats sur le Proche-Orient au cours des dernières années.

Dans cette perspective, nous marquerons le tempo général de son introduction dans le cours de la deuxième *Intifada*. Cinq phases successives se dégageront, qui chacune produira de nouvelles grilles de lecture du processus de paix au Proche-Orient et proposera de nouveaux outils pour le ranimer. Nous pourrions alors discuter les trois paramètres principaux généralement admis par la « communauté internationale » pour fonder le caractère prioritaire de la question de la réforme palestinienne : son urgence, sa nouveauté et sa faillite. La question de la réforme des institutions palestiniennes apparaîtra alors comme l'histoire d'une nouvelle mise en équation du processus de paix au Proche-Orient.

#### LE PRISME INSTITUTIONNEL : LA DILUTION PROGRESSIVE DU CAS PALESTINIEN

La question des institutions palestiniennes domine le cours de l'*Intifada al-Aqsa* depuis son déclenchement, à l'automne 2000; elle en est même devenue un surdéterminant. D'après le constat de leur corruption, idéologique et financière, la « communauté internationale » appelle à leur réforme totale. On est en fait passé, en l'espace de quelques mois, d'un problème nommé « Yasser Arafat », décrédibilisé par le Premier ministre israélien Sharon dans sa fonction d'interlocuteur politique, puis isolé par les forces militaires israéliennes dans son palais présidentiel de Ramallah, à la mise en accusation de l'ensemble du dispositif institutionnel palestinien de Cisjordanie, à sa destruction quasi aboutie et aux appels lancés par la communauté internationale à sa réforme la plus profonde. Le glissement est spectaculaire (2). Cette réforme palestinienne est même devenue la prémisse d'une refonte plus globale de tout le système politique palestinien, de ses lieux d'exercice, de ses mécanismes de pouvoir et de son personnel. Les plus récentes initiatives internationales de sortie de crise intègrent à leurs paramètres cette ambition.

Une « Feuille de route » (*Roadmap*), ou initiative de paix pour le conflit israélo-palestinien, élaborée dès le printemps 2002 par le Quartet (3), a été officiellement acceptée par le gouvernement israélien et l'Autorité nationale palestinienne en mai 2003. Elle mérite une attention particulière : elle articule le règlement final du conflit israélo-palestinien autour de trois phases, qui chacune décline des mesures qu'Israéliens et Palestiniens doivent prendre; à leur issue, en 2005, un Etat palestinien sera déclaré et le conflit sera officiellement clos. La première phase de cette initiative vise trois

(2) Un parcours même succinct de la chronologie détaillée de l'*Intifada al-Aqsa* permettrait de visualiser ce glissement. Le lecteur pourra en particulier se reporter aux chronologies tenues par *Le Monde diplomatique*, et, en anglais, par le quotidien britannique *The Guardian* ou le périodique trimestriel américain *The Journal of Palestine Studies* (Institute for Palestine Studies, Washington D.C.).

(3) Le Quartet est un groupe informel sur le Proche-Orient qui réunit les Nations Unies, l'Union européenne, les Etats-Unis et la Russie.

objectifs principaux : un arrêt des violences, la normalisation de la vie palestinienne et la construction d'institutions palestiniennes. Par «Construction d'institutions palestiniennes», les promoteurs de l'initiative de paix entendent la rédaction d'une première version d'une Constitution palestinienne, sur les bases d'une démocratie parlementaire et de la nomination d'un Premier ministre aux pouvoirs renforcés. Cette réforme doit se poursuivre par la séparation des pouvoirs, l'établissement d'une commission électorale indépendante et la révision de la loi électorale. Les élections devront être libres et ouvertes, organisées sur la base du multipartisme. Les Palestiniens devront aussi se montrer performants dans les secteurs judiciaire, administratif et économique (4).

Ces mesures sont énoncées à partir du postulat suivant, dont nous livrons l'ossature centrale : la fin du conflit ne sera possible que lorsque le peuple palestinien aura des dirigeants qui agissent avec vigueur contre la terreur et qui font le choix de bâtir, très concrètement, une démocratie fondée sur la tolérance et la liberté (5). C'est essentiellement Yasser Arafat qui se situe au centre de cette réforme, dans sa capacité et dans sa volonté dénoncées à combattre énergiquement la terreur exercée par les mouvements radicaux palestiniens contre Israël. La mise en sens du problème palestinien par cette initiative internationale est d'ailleurs sans ambiguïté : elle est avant tout sécuritaire et les institutions palestiniennes sont essentiellement entrevues dans leurs capacités négatives à infléchir le cours de cette situation sur le terrain. Au final, ce serait donc ce système politique qui aurait failli à s'adapter et à répondre aux nouveaux enjeux et défis posés par le processus de paix au cours de la dernière décennie. Peut-on faire confiance aux Palestiniens dans cette quête de la paix ? Ainsi, il faut constater que la «communauté internationale» se tient au plus près de la dialectique israélienne et américaine sur ces sujets. Et les mécanismes de cette adhésion méritent d'être observés.

Du succès de cette réforme des institutions dépendrait donc le succès de la reprise du dialogue politique et sécuritaire israélo-palestinien, en déshérence depuis plus de quatre ans. Cependant, l'enjeu est également important car le cas palestinien serait significatif des maux qui travaillent l'ensemble du Moyen-Orient. La réussite du cas palestinien pourrait-elle alors faire école ? Ou le cas palestinien doit-il se diluer dans une problématique régionale et devenir, malgré ses spécificités politiques, un simple cas technique parmi d'autres ? Le Secrétaire d'Etat américain Colin Powell a rappelé, dans son discours à la Heritage Foundation de New York, le 12 décembre 2002, les enjeux d'une réforme appliquée à l'ensemble du

(4) *Draft : A performance-based Road Map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, version de décembre 2002 publiée par le Jerusalem Media and Communication Center, Jérusalem, déc. 2002.

(5) *Id.*, «Preliminary».

Moyen-Orient : étendre la liberté économique et promouvoir la démocratie et la société civile (6). Par ce discours, il a annoncé le lancement d'une nouvelle initiative, baptisée « *US-Middle East Partnership Initiative* ». Le projet américain prend surtout le risque de poser la question de la réforme palestinienne (pourtant centrale dans la rhétorique du Président Bush) à la marge d'une problématique moyen-orientale. Colin Powell s'attache lui-même à justifier ce glissement du cas palestinien au cas moyen-oriental. Le conflit israélo-palestinien reste au centre de l'intérêt national américain, le Secrétaire d'Etat le réaffirme. Les conditions pour parvenir à la paix sont connues : elles passent, côté palestinien, par de nouveaux dirigeants palestiniens et de nouvelles institutions. Dans ces conditions, la création d'une « *Palestine démocratique et viable est possible en 2005* ». Le but ultime des Etats-Unis resterait donc le règlement définitif du conflit, afin de garantir à la région paix et sécurité. Cependant, les conditions de ce succès résident aussi dans « l'élargissement de l'approche américaine à la région moyen-orientale », avec une attention particulière qui doit être portée « au processus de réforme économique, politique et éducative ». Bien qu'à la base de son raisonnement, le cas palestinien ne suffit plus. Le cas palestinien peut certes agir comme un moteur, et témoigner parallèlement de l'engagement constructif et durable des Etats-Unis. Néanmoins, le succès de son règlement réside aussi dans des processus de réformes parallèles, qui ne pourront que le consolider sur le terme.

Le glissement s'opère en terme d'enjeux comme d'échelles : de « Yasser Arafat aux institutions palestiniennes », puis des « institutions palestiniennes au système politique palestinien », enfin, du « système politique palestinien aux réformes politiques, économiques et éducatives au Moyen-Orient ». Nous constaterons, à la lecture des principales étapes politico-militaires de la deuxième *Intifada*, que cet enchaînement d'objectifs, dont la seule cohésion annoncée réside dans « l'épanouissement de la démocratie », aura au minimum deux répercussions : l'effacement graduel de la mémoire du processus de paix au cours de sa dernière décennie (mémoire des engagements et des objectifs à atteindre), d'une part ; puis, de l'autre, l'assimilation latente de la question du processus de paix à celle de la réforme palestinienne. L'intrusion soudaine de la question des institutions palestiniennes dans l'*Intifada* reste l'histoire d'une nouvelle mise en sens de l'équation israélo-palestinienne.

(6) Secretary of State Colin Powell, Transcript, *The US-Middle East Partnership Initiative*, The Heritage Foundation, New York, 12 déc. 2002. Ce rapport prend sa source dans le *2002 Arab Human Development Report*, publié annuellement par le PNUD. Le Secrétaire d'Etat C. Powell a fait usage du choix fondamental qui, selon ses auteurs, s'offre au monde arabe : « *entre l'inertie et la renaissance arabe, qui construira pour les Arabes un futur prospère* ». Ces auteurs étant des « *experts arabes* », comme le souligne Colin Powell, les propos n'en seraient donc que moins contestables. La thérapie sera d'autant plus adaptée que le diagnostic aura été formulé de l'intérieur.

DE LA MISE EN ACCUSATION DE YASSER ARAFAT  
A LA RÉFORME DES INSTITUTIONS PALESTINIENNES :  
L'INTRUSION DE LA QUESTION DE LA RÉFORME  
DANS LA DEUXIÈME *INTIFADA*

La domination de l'*Intifada al-Aqsa* par la question des institutions palestiniennes s'exerce selon cinq phases, spécifiques dans leur intensité et leurs enjeux. Aux variétés de diagnostics qui ont été formulés en justification de leur déclenchement, correspondent également une variété de thérapies : militaire (destruction), politique (diabolisation, marginalisation, injonction) ou diplomatique (médiation, accompagnement, contrôle). La question des institutions palestiniennes, dans le cours de ce nouveau soulèvement, ne recouvre donc pas une seule et même réalité, dont celle de leur échec «évident» à accompagner au mieux le processus de paix ouvert par les accords d'Oslo en 1993.

***La mise en accusation progressive de Yasser Arafat  
(septembre 2000-septembre 2001)***

Cette première phase s'illustre par la violation progressive de la souveraineté territoriale palestinienne, les premières destructions des instances de l'Autorité nationale dans les villes autonomes et la décredibilisation graduelle du Président Arafat dans sa fonction d'interlocuteur politique crédible. Cette phase se développe selon un double constat.

Le premier est celui de l'incapacité des Palestiniens à faire le choix de la paix. Ce constat fait suite à l'échec retentissant du sommet de la paix de Camp David, du 11 au 24 juillet 2000, et de la mythologie qui a dès lors pu se développer sur la main tendue par Ehud Barak, alors Premier ministre, au leader palestinien. Incapable de conclure un accord sur le terrain politique, Yasser Arafat a été alors accusé de déplacer cette question sur le terrain sécuritaire. Selon ce raisonnement, les premiers heurts israélo-palestiniens du 29 septembre, suite au déplacement fortement sécurisé d'Ariel Sharon, chef du Likoud, sur l'Esplanade des Mosquées de Jérusalem, auraient été prémédités de longue date. En l'état, Yasser Arafat est jugé responsable de la propagation à la Cisjordanie et à la bande de Gaza de ce qui devient la nouvelle *Intifada*. L'échec du sommet de crise de Charm al-Cheikh (Egypte) qui réunissait les 16 et 17 octobre 2000 Israéliens et Palestiniens autour du Président Clinton, ne fera que renforcer ce postulat de base : Arafat n'est pas un interlocuteur crédible.

Le second constat n'est que le prolongement du premier : la multiplication des attentats palestiniens contre des cibles israéliennes, signe de l'impuissance, voire du refus, de l'Autorité palestinienne à contenir les violences fomentées par les groupes radicaux Hamas et Djihad islamique. Dès le mois de novembre 2000, la violence s'est, en effet, organisée : un bus

israélien est pris pour cible le 20 novembre; une voiture piégée explose dans le nord d'Israël le 22, faisant 2 morts et 35 blessés. Après l'échec des pourparlers de Taba (Égypte), des 21-27 janvier 2001, Ariel Sharon est élu Premier ministre. La militarisation du conflit se confirme: Tsahal réalise le 31 mars sa première incursion dans une zone autonome palestinienne depuis le début de l'*Intifada*, puis, le 17 avril, dans des zones de la bande de Gaza. Les attentats palestiniens s'enchaînent alors et les tentatives de cessez-le-feu échouent. Progressivement, les opérations militaires israéliennes se portent sur les institutions palestiniennes, soit au bénéfice d'attaques massives, comme lors des bombardements de Naplouse, de Ramallah et de Tulkarem le 18 mai, soit par l'occupation militaire de la Maison de l'Orient, siège officiel de l'OLP, à Jérusalem-Est le 10 août. Des installations des forces de sécurité palestiniennes à Gaza et en Cisjordanie seront détruites par des F16 le 26 août.

**«D'isoler Yasser Arafat» à «détruire les institutions palestiniennes»  
(septembre 2001-juin 2002)**

Cette seconde phase se développe dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. C'est la phase de l'adhésion progressive de l'administration américaine aux thèses défendues par le gouvernement israélien d'union nationale: les connivences terroristes de Yasser Arafat et de «son» Autorité nationale. A l'entreprise de décrédibilisation du Président palestinien succédera l'entreprise de son isolement physique, couplée à la destruction massive des institutions de l'Autorité nationale en Cisjordanie. Elle marque la mise en accusation globale de tout le système institutionnel, jugé corrompu, idéologiquement et financièrement. Elle provoqua la stratégie de la réforme de ce système, dont le Président Bush marqua officiellement l'ouverture le 24 juin 2002.

Principales étapes de ce glissement de «Yasser Arafat» aux «institutions palestiniennes», l'assimilation d'Arafat à Ben Laden par Ariel Sharon, le 14 septembre, la destruction israélienne de la piste de l'aéroport de Gaza le 3 décembre, le confinement du Président palestinien dans ses locaux à Ramallah le 4, qui sera déclaré «politiquement hors jeu» par Israël le 15 décembre, le bombardement du port de Gaza entre le 10 et le 14 janvier 2002, la destruction du siège du gouverneur palestinien de Tulkarem le 17. Cependant, la période du 29 mars au 21 avril 2002 est sans conteste la plus significative de l'assimilation de Yasser Arafat à toutes les institutions palestiniennes: c'est l'opération militaire israélienne «*Defensive Shield*», qui débutera par un nouvel encerclement du quartier général du Président palestinien à Ramallah, puis par sa qualification par Ariel Sharon d'«ennemi» qui doit être «isolé»; elle se poursuivra par la destruction massive de très nombreuses institutions palestiniennes, nationales, locales et non gouvernementales, à Ramallah, à Bethléem, à Tulkarem et dans de

nombreux autres villes et villages palestiniens. A l'issue de cette étape, la question des institutions palestiniennes sera clairement posée sur la base de leur refondation politique.

***Réformer les institutions palestiniennes  
(juin 2002-novembre 2003)***

Une troisième phase de nature plus politique et diplomatique s'est ouverte mi-2002. Le discours du Président Bush, le 24 juin 2002, marque officiellement son départ : « *j'appelle les Palestiniens à élire de nouveaux dirigeants, des dirigeants qui ne soient pas compromis dans le terrorisme. Je les appelle à bâtir une démocratie concrète, fondée sur la tolérance et sur la liberté* » (7). Cette vision de la paix (qui complète le discours présidentiel du 4 avril) sera dans une large mesure à l'origine de la Feuille de route, l'initiative de paix internationale promue par le Quartet. En se saisissant de la question institutionnelle palestinienne, la « communauté internationale » a pris à son compte non seulement l'acuité de cette question pour la viabilité du processus de paix, mais aussi le tempo défini par le gouvernement israélien et américain : la réforme palestinienne est un préalable à la reprise d'un dialogue politique et pas seulement un auxiliaire. Or, si la démarche du Quartet peut être vertueuse dans son objectif d'un Etat palestinien professé à l'horizon de 2005, elle duplique les principales défaillances du processus historique d'Oslo, notamment la démarche séquentielle et l'approche d'un Etat palestinien doté, dans un premier temps, de frontières provisoires.

Si son acceptation officielle par les deux protagonistes (en juin 2003) paraît plus relever d'un réflexe mécanique que politique, l'initiative internationale n'en demeure pas moins le document cadre qui énumère, de part et d'autre, des obligations liminaires. Officiellement, la question de la réforme des institutions palestiniennes est devenue une des priorités principales de la « communauté internationale », plaçant l'Autorité palestinienne dans une obligation de résultat pour pouvoir espérer entrevoir un horizon politique viable. Malgré la création d'un poste de Premier ministre palestinien, en mars 2003 (anticipant la publication officielle de la Feuille de route au mois d'avril), le débat est resté centré sur la question du partage des prérogatives exécutives (avec le Président de l'Autorité nationale). La création d'un poste de Premier ministre dans le système palestinien représente pourtant une étape technique et légale majeure : elle met en conformité l'Autorité nationale avec ses propres orientations institutionnelles, rappelées par la Loi fondamentale dans son article 77 de la version de 1996 ou par le « Programme de travail des cent jours » adopté le 23 juin 2002 par Yasser Arafat sur le partage et la séparation des pouvoirs ; elle répond en outre aux

(7) Déclaration de George W. Bush, Washington, 24 juin 2002, traduction du *Monde*, 25 juin 2002.

exigences formulées par le Quartet dans sa version officieuse de la *Road Map* dès l'automne 2002.

Aucune avancée diplomatique majeure n'est donc venue accompagner cette réforme politique en théorie majeure, à laquelle a pu s'ajouter la ratification de la loi fondamentale, la révision de la constitution et la revitalisation du Conseil législatif ou encore l'adoption, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, de la résolution 1397 (qui se prononce, pour la première fois, pour un Etat palestinien). Les opérations militaires israéliennes se sont succédé dans les territoires palestiniens et la Bande de Gaza, marquant le décalage entre les conditions fixées aux Palestiniens pour entrevoir un nouvel horizon et la réalité du terrain. La construction de la barrière de sécurité en Cisjordanie, lancée dès le printemps 2002 par le gouvernement israélien, a parallèlement résonné comme la première étape d'une séparation unilatérale, dont le principe général sera bientôt esquissé par Ariel Sharon. Car l'introduction, par le Premier ministre israélien, d'un nouvel outil politique, le Plan de retrait de la Bande de Gaza, a sensiblement modifié la donne, laissant apparaître des doutes sur l'adhésion du gouvernement israélien à la Feuille de route, plus généralement sur sa vision d'un Etat palestinien viable.

#### ***Contourner les institutions palestiniennes (décembre 2003-octobre 2004)***

Annoncé dans ses grandes lignes lors de la conférence d'Herzliya le 18 décembre 2003, le Plan de retrait de la Bande de Gaza a été accepté par le cabinet israélien le 6 juin 2004. La Knesset l'a voté le 26 octobre 2004 (8). Par cette démarche, le Premier ministre israélien déclare vouloir quitter la Bande de Gaza pour pouvoir disposer d'un interlocuteur palestinien crédible, pour briser le cycle de la violence et pour témoigner qu'il prend en considération des réalités sécuritaires, diplomatiques, économiques et démographiques. Dans cette perspective, ce Plan vise à faire encadrer, par la communauté internationale, la réforme sécuritaire et politique palestinienne. A son issue, le processus de dialogue israélo-palestinien pourrait alors redémarrer. Ariel Sharon fonde son projet sur un constat négatif : ne disposant pas d'interlocuteur du côté palestinien, il revient donc à Israël et de façon unilatérale de relancer le processus de paix. Le Plan israélien se présente donc comme une impulsion. A charge pour les Palestiniens de s'en saisir et d'achever avec succès leur réforme.

Le Plan proposé par Ariel Sharon s'articule selon un retrait séquencé de la Bande de Gaza et de quatre points de colonisation israélienne au nord de la Cisjordanie. Israël y annonce le maintien d'une présence en Cisjorda-

(8) Sur ce Plan de retrait et ses implications économiques, on consultera en particulier The World Bank, *Disengagement, the Palestinian : Economy and the Settlements*, Washington D.C., 23 juin 2004.

nie et la poursuite de la construction de la barrière de sécurité («le mur»). Ce projet, bien que présenté comme une impulsion au processus politique, interfère cependant avec les négociations finales, dont il fixe le cadre, en particulier territorial : sur la Cisjordanie et Jérusalem, par le moyen du tracé du mur, sur les modalités de la souveraineté gazaouite qu'Israël souhaite limitée et sur le principe de la continuité territoriale réduite dans ce plan au seul nord de la Cisjordanie. Selon le tracé actuel du mur (effectif et projeté), 43,5 % de la Cisjordanie seraient annexés et plus de 340 000 Palestiniens résideraient entre le mur et la Ligne verte (la ligne d'armistice de 1949); 88 % des colons seraient intégrés à un tracé dont seulement 6 % se situent dans un rayon inférieur à 100 mètres de la «frontière». Jérusalem occupe dans cette cartographie une place spécifique, marquée par la ghettoïsation des quartiers arabes et la rupture territoriale avec la Cisjordanie : 336 kilomètres carrés de la ville se trouveraient à l'extérieur du mur. La logique séquentielle laisse d'autre part toute liberté au gouvernement israélien pour évaluer la pertinence d'enclencher ou de retarder les différentes étapes de ce Plan.

Ariel Sharon, par cette initiative, pourrait rechercher en priorité un succès sécuritaire, minimisant son onde de choc politique. Cependant, avec la disparition de Yasser Arafat (le 11 novembre 2004), le gouvernement israélien a vu disparaître le principal point de blocage auto-justifiant ses démarches unilatérales. Or, loin de bouleverser les modalités du dialogue israélo-palestinien, le Premier ministre Ariel Sharon est à présent tenté de dénoncer progressivement d'autres facteurs de blocage (dont la question de l'héritage politique du leader palestinien), réduisant automatiquement la validité de son argumentaire centré sur les institutions palestiniennes depuis plus de trois ans.

***Les limites du problème institutionnel palestinien  
(novembre 2004-...)***

Chacun s'accorde à admettre, depuis la disparition de Yasser Arafat, qu'une nouvelle page est en passe d'être tournée au Proche-Orient. La disparition du Président de l'Autorité nationale, chef historique palestinien, s'inscrit plus largement dans une série d'événements en théorie constructifs : adoption par la Knesset du Plan de retrait de la Bande de Gaza, élaboration d'un Plan d'action par l'Union européenne (sous l'impulsion de Javier Solana), plus largement volonté communautaire d'associer à son action économique et financière un rôle politique majeur, nouvelle administration américaine qui déclare vouloir s'investir utilement dans le dossier. Une fenêtre d'opportunité semble bien ouverte, l'ère post-Arafat démarrant même en Palestine dans une relative «sérénité» (politique et sécuritaire). D'ores et déjà, la mécanique institutionnelle palestinienne a très bien fonctionné. Elle ouvre à présent la voie à un tempo électoral de

première importance, qui s'étalonnera de décembre 2004 à août 2005. Le scrutin présidentiel, le 9 janvier 2005, marquera officiellement un nouveau départ de l'Autorité centrale. Les élections législatives et municipales, si elles étaient confirmées, pourraient garantir l'expression démocratique au niveau local et ainsi utilement consolider le nouveau pouvoir central (rétablir une courroie de transmission rompue). Les élections internes au Fatah enfin, au mois d'août 2005, pourraient faciliter l'intégration de toutes les sensibilités et de toutes les générations dans le mouvement national.

Si la forme du dossier proche-oriental se modifie (à travers les interlocuteurs, voire les modalités du dialogue israélo-palestinien), le fond reste tout autant problématique. De très nombreux points de blocage en effet demeurent, exacerbés par les crispations que connaissent les scènes intérieures israéliennes (instabilité gouvernementale) et palestiniennes (place de l'OLP dans les futures négociations, place des sensibilités politiques dans un nouvel organigramme national et pré-étatique, modalités d'inscription sur les registres électoraux, rôle de la commission électorale palestinienne). L'héritage de Yasser Arafat résidera sans doute plus dans son projet pour une Palestine souveraine que dans la nature de sa relation au pouvoir. Il n'est donc pas acquis, avec la survie de ce projet, que le Premier ministre israélien, de son côté, ne s'engage dans une révision profonde de sa vision d'un Etat palestinien. La personnalisation extrême (par les gouvernements israélien et américain) du problème institutionnel palestinien autour du leader historique Yasser Arafat pourrait alors rapidement montrer ses limites. Alors que le paysage politique palestinien pourrait réviser les principes de la résistance armée et politique, de nouveaux points de blocages pourraient donc rapidement apparaître (dont la place que pourraient occuper les mouvements islamistes dans l'espace national) et contourner un facteur institutionnel qui s'essouffle. La question institutionnelle palestinienne, même si elle reste centrale pour la « communauté internationale », garantit-elle pour autant la reprise d'un dialogue politique crédible entre les protagonistes ? En pointant à présent la réappropriation par Mahmoud Abbas de l'héritage de Yasser Arafat (son projet pour une Palestine indépendante et souveraine), le Premier ministre israélien confirme des points de blocage de nature essentiellement politiques.

### TROIS PARAMÈTRES POUR UNE MÊME QUESTION ?

A partir de ce rapide séquençage chronologique, nous pouvons isoler trois paramètres qui définissent l'actualité et la pertinence de la question des institutions palestiniennes : celui de « l'urgence », celui de la « nouveauté » et celui de la « faillite ». Il convient de les examiner au plus près, car ces paramètres orientent de fait la question des institutions dans le cours de l'*Intifada al-Aqsa*.

### «L'urgence»

Le premier paramètre est celui de l'urgence : la question des institutions palestiniennes doit être réglée au plus vite ; elle est prioritaire. C'est le Président Bush, dans son allocution solennelle du 24 juin 2002 à Washington, qui a officiellement fixé cette hiérarchie : *«la paix requiert une direction palestinienne nouvelle et différente, pour qu'un Etat palestinien puisse naître. J'appelle les Palestiniens à élire de nouveaux dirigeants, des dirigeants qui ne soient pas compromis dans le terrorisme. Je les appelle à bâtir une démocratie concrète, fondée sur la tolérance et sur la liberté. [...] Dès lors que de nouvelles institutions palestiniennes et de nouveaux dirigeants émergeront, j'attends d'Israël qu'il réponde et travaille à un accord final»* (9). La reprise des discussions politiques et la réhabilitation du processus de paix est totalement dépendante de cette réforme. Ce discours contraste fortement avec l'allocution du Président américain à la Maison-Blanche, le 4 avril de cette même année, sur la situation au Proche-Orient ; cette intervention était alors la plus aboutie concernant la vision politique du Président des Etats-Unis du Proche-Orient, dont les *«contours d'un accord juste sont clairs : deux Etats, Israël et la Palestine, qui vivent côte à côte dans la paix et la sécurité»* ; elle était également la plus équilibrée, pointant le partage des responsabilités dans l'escalade de la violence ; et George W. Bush y avait intégré Yasser Arafat à la marge, en l'accusant cependant d'avoir *«trahi les espoirs du peuple dont il est censé être le chef»* (10).

En l'espace de trois mois, le point focal des Etats-Unis est donc passé du Président des Palestiniens, au renouvellement de ce Président et à la refonte du système institutionnel palestinien. Cette seconde approche donnera désormais la tonalité des futures initiatives de sortie de crise. En fait, l'appel isolé à un remplacement de Yasser Arafat à la tête de l'Autorité nationale aurait résonné comme un simple relais de l'irréductibilisme qui lie Ariel Sharon au leader palestinien. La démarche des Etats-Unis serait apparue plus dictée par Tel-Aviv que procédant d'un investissement constructif et durable dans le règlement de la crise. Le fusionnement de la question Arafat avec la question des institutions a une toute autre portée : car la réputation de l'un entache la réputation des autres. La critique se veut donc constructive, en portant sur le système et sa pièce centrale, omnipotente, qui en contrôle tous les rouages : exécutif, législatif et militant. La refondation du système institutionnel doit donc permettre aux protagonistes de disposer des outils adéquats pour entamer, sur de nouvelles bases, un dialogue viable et crédible. Les Etats-Unis, par ce biais, déclarent insuffler au processus de paix une nouvelle énergie. Ils ne se posent pas en seul procureur de la personne du Président palestinien, mais en architecte d'une

(9) Déclaration de George W. Bush, 24 juin 2002, *op. cit.*

(10) Discours de George W. Bush sur le Proche-Orient, Washington, 4 avr. 2002.

entité palestinienne qui doit disposer des moyens de ses ambitions : l'Etat. Le discours du 24 juin 2002 marque de façon officielle la vampirisation du processus de paix par le fait institutionnel; il officialise en fait, par la posture politique, ce qu'Ariel Sharon avait marqué par l'action militaire : l'isolement de l'un pour procéder à la destruction, sous couvert de sa réhabilitation, de l'autre. Ces deux destins sont à présent liés, mais le problème reste intra-palestinien. Le « processus de paix » commence dès lors à se refermer sur la partie palestinienne. Plus exactement, le « processus de la réforme palestinienne » se referme sur le processus de paix et sur la partie palestinienne.

### « La nouveauté »

Le deuxième paramètre, étroitement lié au premier, est celui de la « nouveauté » : il y a « maintenant » un problème institutionnel. La confrontation de ces deux discours du Président américain est éclairante. Le problème institutionnel serait même apparu entre le 4 avril 2002 et le 24 juin 2002. La mémoire de la dernière décennie de paix s'efface en fait progressivement devant une nouvelle mémoire, sécuritaire, dont la construction a débuté avec le début des affrontements le 28 septembre 2000. Cette « deuxième mémoire » ne façonne plus seulement la politique du Premier ministre israélien dans son approche de la question palestinienne; elle détermine aussi les postures diplomatiques de la « communauté internationale ». Chacun semble de fait découvrir le problème institutionnel, dont Yasser Arafat porterait l'entière responsabilité. La question est naturellement plus complexe et, surtout, plus ancienne. « *Progresser vers une résolution finale du conflit israélo-palestinien et vers des relations pacifiques régionales nécessite l'instauration d'une entité politique palestinienne capable, crédible et viable. La bonne gouvernance est une condition nécessaire au succès du processus de paix et toutes les parties ont la responsabilité d'assister et de faciliter la consolidation d'institutions publiques palestiniennes* » (11).

Ce constat ouvre le rapport sur le renforcement des institutions palestiniennes (*Strengthening Palestinian Institutions*) présenté par le Council on Foreign Relations le 28 juin 1999. Cette contribution majeure, réalisée par une équipe d'experts internationaux placée sous la direction de Michel Rocard, est originale selon deux axes : tout d'abord, elle représente le premier effort de synthèse et de diagnostic sur la question des institutions palestiniennes depuis l'ouverture du processus d'Oslo, en 1993; en outre, cette contribution fait office de vivier de propositions et de recommandations soumises aux différents protagonistes de la relation israélo-palestinienne. Son objectif final, comme le rappelle son préliminaire, est de con-

(11) Council on Foreign Relations, *Strengthening Palestinian Institutions*, New York, 1999. Disponible sur le site Internet [www.foreignrelations.org](http://www.foreignrelations.org). Les renvois mentionnés feront référence à une pagination électronique, susceptible de varier selon les utilisateurs.

solider au mieux le processus de paix ouvert six ans plus tôt par la Déclaration de principes et de dégager une synergie internationale sur la question de la bonne gouvernance.

Ce rapport est donc d'abord un premier bilan, au terme de la période intérimaire de cinq ans fixée par la Déclaration de principes (12) : bilan des réalisations de l'Autorité palestinienne dans le secteur institutionnel au regard des contraintes qu'elle a dû affronter. A compter de cette date, l'Autorité nationale a en effet la responsabilité civile de 95 % des Palestiniens (hors la partie orientale de Jérusalem). Le rapport rappelle donc que l'Autorité palestinienne devait, dans des «*circonstances de difficultés exceptionnelles*», réussir à «*construire des institutions publiques capables de promouvoir la bonne gouvernance, un système politique démocratique, une société civile pluraliste et une économie de libre marché*» (13). Ces «*circonstances de difficultés exceptionnelles*» sont précisées, dans leurs caractéristiques techniques (liées à la nature des accords de paix) et politiques (la réalité de l'application de ces accords). Les contraintes sont d'abord celles liées au manque de contrôle organique sur l'eau, la terre et sur un territoire discontinu. L'Autorité nationale ne dispose pas d'une juridiction exclusive sur le système légal et administratif qui sert sa population, ainsi qu'elle n'a pas un accès total aux marchés extérieurs. De plus, son budget reste dépendant du transfert des taxes collectées par Israël (près de 40 % de son budget domestique en 1998). La réalité du terrain est alors soulignée par les rapporteurs. Elle est un paramètre pour évaluer à son juste niveau les avancées réalisées par l'Autorité nationale. De cette réalité émergent les éléments suivants : à la date de mai 1999, Israël contrôle toujours 71 % de la Cisjordanie et 30 % de la Bande de Gaza, ainsi que la libre circulation des biens et des personnes entre ces deux zones et à l'intérieure d'elles; Israël reste également responsable des questions sécuritaires de 19 % supplémentaires de la Cisjordanie, qui dépendent pourtant du contrôle territorial et fonctionnel de l'Autorité palestinienne (14). C'est avec ces «*paramètres*» que l'Autorité palestinienne a dû répondre aux défis de la construction d'un système politique pluraliste, du maintien de la loi et de l'ordre et au défi de la progression de la paix avec Israël et donc de la sécurité pour les Israéliens. C'est dans un environnement marqué par la violence, comme le rappellent les experts internationaux, qu'elle a dû évoluer. Cette succincte évocation du rapport du Council on Foreign Relations vise à marquer l'adéquation fondamentale que ses rédacteurs établissent, très logiquement, entre les ambitions institutionnelles d'une part et les conditions de leur pleine réalisation et épanouissement de l'autre.

(12) Et dont l'Accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1999 marque le point de départ chronologique effectif.

(13) *Strengthening Palestinian Institutions*, op. cit., «Executive summary, The nature of the challenge», p. 12.

(14) *Ibid.*, p. 13.

**«La faillite»**

Le rapport international en vient à présent à l'énumération des succès de l'Autorité nationale, dans six domaines principaux : l'établissement d'un cabinet opérationnel, l'organisation d'élections présidentielles et législatives, la fourniture des services de base (dont l'éducation et la santé), l'impulsion donnée à la collecte des taxes, la législation de l'administration publique et des activités économiques et commerciales privées, le maintien de la sécurité, de la loi publique et de l'ordre. Le constat est sans appel : «*l'Autorité palestinienne doit être évaluée au regard des performances du monde réel et non au regard d'un idéal*». Le rapport poursuivra bien évidemment sur l'énumération des questions-clefs dont l'Autorité doit à présent se saisir, car beaucoup reste à faire. Il listera sept chantiers prioritaires : une constitution officielle ou une loi fondamentale, un bureau présidentiel et un Conseil législatif plus efficaces, un système judiciaire plus indépendant, le renforcement de la transparence des transactions financières, une meilleure administration publique et le contrôle civil des forces de police (15).

L'enjeu de ces orientations est posé sans ambiguïté : s'assurer, pour l'Autorité palestinienne, du soutien de sa population ; puis contrer les éléments radicaux palestiniens qui rejettent les Accords d'Oslo et revendiquent de meilleures performances que l'Autorité nationale dans la gestion des affaires quotidiennes ; enfin, faire la démonstration à Israël de sa capacité à appliquer les accords de paix. «*La bonne gouvernance est une condition nécessaire au succès du processus de paix*» (16). Nabil Sha'ath, ministre de la Coopération de l'Autorité nationale, estimera que la question de l'occupation israélienne des territoires palestiniens n'est pas évoquée tout au long des 150 pages de cette contribution et que ce facteur doit être intégré pour expliquer les défaillances du chantier institutionnel palestinien (17). Néanmoins, il annoncera parallèlement la formation, à l'initiative du Président Arafat, d'un comité constitué de plusieurs ministres et placé sous sa direction, afin de discuter de cette publication et de définir les priorités qui attendent désormais l'Autorité nationale. Ce sera chose faite le 11 août 1999, par la publication d'un décret du Président palestinien portant établissement d'un Haut Comité national pour le développement institutionnel (*Higher National Committee for Institutional Development*, HNCID). Cette nouvelle instance exposera au Council on Foreign Relations, le

(15) *Ibid.*, pp. 15-16. Pour un résumé du rapport et en particulier de ses recommandations, cf. Council on Foreign Relations, «Palestinian Authority must get better, faster, or risk public support», Press Release, New York, 28 juin 1999.

(16) Press Release, *op. cit.*, pp. 1-2.

(17) *Al-Ayyam*, propos rapportés dans le *Daily Press Summary*, Jerusalem Media and Communication Center, Jérusalem, 29 juin 1999.

3 novembre 1999 à Bruxelles, un premier plan d'action sur cette question institutionnelle (18).

Précisons que ce rapport international a été supervisé par des hommes d'Etat européens, du Moyen-Orient et des Etats-Unis, avec le support de la Commission européenne et du gouvernement norvégien pour le compte de l'US Public Relations Council. Une vingtaine d'experts ont collaboré à ce projet, pour lequel Américains et Européens ont travaillé en tant que partenaires. Ce rapport a été présenté officiellement le 28 juin 1999, moins d'un an et demi avant le déclenchement de la deuxième *Intifada* dans les territoires palestiniens. Ses rédacteurs ont pu souligner les difficultés de la mise en œuvre du chantier de la bonne gouvernance palestinienne au long des cinq années de la période intérimaire définie par la Déclaration de principes. Le 17 mai 1999, Ehud Barak succédera à Benyamin Netanyahu au poste de Premier ministre. Les Palestiniens espéraient alors disposer d'un interlocuteur susceptible de dépasser les blocages du dialogue israélo-palestinien, concernant en particulier l'examen des questions laissées en suspens lors de la phase transitoire. Cependant, cet espace temps d'un an et demi, qui marque le diagnostic critique de la communauté internationale sur le chantier institutionnel palestinien et le début de la confrontation armée israélo-palestinienne, paraît toutefois étroit au regard des objectifs qui ont été fixés à l'Autorité nationale. Cet impératif de la faillite peut donc lui aussi raisonnablement être discuté, tout au moins relativisé. Il s'inscrit dans un processus plus général de refoulement des progrès réalisés par les Palestiniens au cours des premières années du processus de paix, plus largement dans la déchéance progressive de l'ensemble de ce processus.

\* \*  
\*

La substitution progressive de la réforme palestinienne au processus de paix au Proche-Orient annonce peut-être l'amorce d'une nouvelle ambition pour la question palestinienne, marquée par des compromis fondamentaux (frontières et continuité territoriale, souverainetés, viabilité économique). D'ores et déjà, cette nouvelle vision de la paix défendue par Tel-Aviv et Washington a ouvert une nouvelle chronologie dans l'histoire des relations israélo-palestiniennes, porteuse de nouveaux outils d'intervention défendus par la « communauté internationale ». Si la pertinence de la question de la réforme palestinienne ne peut être contestée, ses modalités d'articulation avec le processus de paix au Proche-Orient restent toujours à préciser. En l'état, après quatre années ininterrompues de surenchère sécuritaire et alors

(18) Palestinian National Authority, Higher National Committee for Institutional Development (HNCID), *Position Paper: a proposed short term action plan for the development of the Palestinian Public Institutions*, présenté à la réunion conjointe du Council on Foreign Relations Independent Task Force (ITF) et du HNCID, Bruxelles, 3 nov. 1999.

que se dessine un nouveau paysage politique palestinien, chacun devra à présent dévoiler ses intentions profondes vis-à-vis du devenir proche-oriental. La « communauté internationale », dans ses exigences vis-à-vis des réformes palestiniennes, prend peut-être le risque de cautionner une modernisation précipitée des institutions en échange d'une impasse politique. Les mois qui viennent seront éclairants de cette prise de risque.