ST GRAM : Les crises dans les négociations internationales

MILENA DIECKHOFF
milena.dieckhoff@sciencespo.fr
Doctorante, CERI-Sciences Po Paris
ATER, Université de Lille 2

Les négociations internationales et le conflit israélo-palestinien : un état de crise permanent ?

Résumé

À travers l'exemple des négociations internationales menées depuis les années 2000 pour résoudre le conflit israélo-palestinien – notamment les négociations de Camp David de 2000, l'initiative de Genève de 2003, la conférence d'Annapolis de 2007 et les récentes initiatives de John Kerry – cette communication questionne la qualification d'une négociation comme étant en « crise ». L'enjeu est d'une importance particulière pour ce conflit, qui voit se multiplier les initiatives de négociations alors même qu'il est souvent considéré comme insoluble et semble donc être caractérisé par un état de crise permanent.

Afin d'éclairer ce paradoxe, il est nécessaire d'interroger le terme même de crise. Il s'agira bien ici de dépasser l'approche qui tend à établir une équivalence entre crise et dysfonctionnement, et qui nécessiterait donc de distinguer « bonnes » et « mauvaises » négociations. En nous inspirant de l'analyse développée par Michel Dobry, nous réfléchirons aux fonctions des négociations, mais aussi de leurs crises, qui varient selon les stratégies et les intérêts des protagonistes, au premier chef desquels les parties en conflit.

Ainsi, malgré des difficultés bien réelles des négociations internationales pour régler le conflit israélo-palestinien, il n'en est pas moins difficile de parler, de manière générale, d'une crise de ces négociations, voire d'évoquer un état de crise permanent.

Mots-clés : négociations internationales, crises, conflit israélo-palestinien, résolution des conflits

TRAVAIL EN COURS – MERCI DE NE PAS CITER

INTRODUCTION

Interroger la notion de crise dans les négociations internationales à partir du conflit israélo-palestinien peut sembler à première vue, ou bien une entreprise trop facile – du fait de l'« évidence » même de la crise de ces négociations, encore rappelée par l'opération Bordure Protectrice menée par l'armée israélienne dans la bande de Gaza à l'été 2014, deux mois après la fin des négociations menées par le secrétaire d'État américain John Kerry – ou par trop ambitieuse – comment établir des distinctions pertinentes dans les multiples crises que connaissent les négociations ayant accompagné ce conflit ?

Ce double enjeu – apparente évidence de la crise des négociations dans son ensemble vs. difficulté à rendre compte des multiples variations dans l'expression des crises – se retrouve en fait au cœur de toute réflexion sur le lien entre crises et négociations internationales. Mais il apparaît de manière encore plus évidente lorsqu'on s'attaque à un conflit tel que le conflit israélo-palestinien. En effet, le conflit est lui-même souvent considéré par les universitaires comme un cas de conflit « *protracted*[1] » ou « *intractable*[2] ». Les conflits *« intractable »* peuvent être définis de la façon suivante : *« Conflicts that have persisted over time and refused to yield to efforts – through either direct negotiations by the parties or mediation with third-party assistance – to arrive at a political settlement*[3]*. »*

Autrement dit, ces conflits seraient par nature, quasiment insolubles, et les négociations ainsi facilement en crises, voire dans un état de crise permanent. Ce sentiment d'une crise inhérente aux négociations sur le dossier israélo-palestinien est bien exprimé par Robert Serry, coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient et envoyé du Secrétaire général auprès du Quartet entre janvier 2007 et mars 2015. Il déclare, lors de son dernier exposé au Conseil de sécurité des Nations Unies :

> « Au moment de quitter mes fonctions, je ne peux qu'exprimer le sentiment d'avoir fait partie d'un processus de paix qui ressemble à **une canette dévalant une pente sans fin.** Ces sept dernières années, trois initiatives de paix conduites par les États-Unis n'ont pas abouti et ne nous ont pas davantage rapprochés de l'édification si nécessaire sur le plan politique d'un État palestinien dans le cadre d'une solution de deux États[4]. »

---

[1] Edward E. AZAR, *The Management of Protracted Social Conflicts : Theory and Cases*, Aldershot : Dartmouth, 1990. Louis Kriesberg utilise ce terme pour qualifier le conflit israélo-palestinien dans Louis KRIESBERG, « Mediation and the Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict », *Journal of Peace Research*, vol.38, n°3, 2001, p.373.

[2] Galia Golan érige plus généralement le conflit israélo-arabe comme un modèle de conflit *« intractable »*. Voir : Galia GOLAN, *Israeli Peacemaking since 1967 : Factors Behind the Breakthroughs and Failures*, Londres et New York : Routledge, 2015.

[3] Chester A. CROCKER, Fen Osler HAMPSON et Pamela AALL, *Grasping the Nettle : Analyzing Cases of Intractable Conflict*, Washington : USIP, 2005, p.5. Le chapitre de Stephen Cohen traite spécifiquement du conflit israélo-palestinien : Stephen COHEN, « Intractability and the Israeli-Palestinian Conflict », chapitre 14, p.343-355. On pourra voir également : Shibley TELHAMI, « Beyond Resolution ? The Palestinian-Israeli Conflict », chapitre 15, p.357-372.

[4] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7417, 7417e séance, 26 mars 2015. Nous soulignons.

Ce constat d'impuissance à dépasser la situation conflictuelle entre Israéliens et Palestiniens est renforcé par le fait que les initiatives de négociations, elles, ont été nombreuses. Si l'on se restreint aux différentes initiatives menées depuis les années 2000[5], il faut citer au moins :

- les négociations de Camp David sous l'égide de Bill Clinton (juillet 2000)
- le sommet de Taba (janvier 2001)
- l'initiative de Genève (octobre 2001-octobre 2003)
- les initiatives du Quartet (à partir de 2002, feuille de route proposée en avril 2003)
- la conférence d'Annapolis de novembre 2007
- les négociations menées par George Mitchell, envoyé de Barack Obama (2009-2010)
- les initiatives de John Kerry (juillet 2013-avril 2014)[6]

Ces principales initiatives internationales – qui se complètent, se chevauchent parfois et qui nécessitent souvent de nombreuses pré-négociations[7] – sont de nature diverses : grandes conférences internationales suivies de travail en comités restreints (Annapolis), médiations plus classiques par des émissaires (George Mitchell ou John Kerry) ou encore des universitaires (Alexis Keller pour l'accord de Genève). Comme nous le verrons, les négociations au sujet du conflit israélo-palestinien trouvent aussi une résonnance particulière dans les enceintes multilatérales et notamment onusiennes.

Pour avoir un panorama encore plus complet, il faut garder en mémoire le fait que des négociations n'ont pas uniquement lieu entre des parties israéliennes et palestiniennes, que l'on pourrait appréhender comme deux blocs monolithiques. Suite à la victoire législative du Hamas en janvier 2006, des négociations ont été menées, souvent par l'intermédiaire d'acteurs régionaux comme l'Égypte ou le Qatar, pour rapprocher le Fatah et le Hamas et parvenir à la constitution d'un gouvernement d'union nationale. Ces négociations inter-palestiniennes viennent encore compliquer un peu plus le paysage des négociations sur le dossier israélo-palestinien.

Ces éléments de contexte étant posés, il convient de présenter ce qui sera le cœur de notre communication. Le but est ici de montrer que malgré les difficultés bien réelles des négociations internationales pour régler le conflit israélo-palestinien, il n'en est pas moins difficile de parler, de manière générale, d'une crise de ces négociations – voire d'un état de crise permanent – tant les fonctions des négociations, mais aussi de leurs crises, peuvent être diverses.

---

[5] Nous avons choisi de démarrer la présente étude aux années 2000, qui marquent la fin du cycle des négociations d'Oslo. Avec la *Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie* de septembre de 1993, s'ouvre en effet une période de négociations d'accords intérimaires prolongeant le processus d'Oslo. Avec le sommet de Camp David, un changement s'opère puisqu'il est d'emblée question de proposer un règlement définitif du conflit et de négocier un statut permanent d'un État palestinien en réglant les points les plus sensibles que sont les frontières, Jérusalem, les colonies et les réfugiés.

[6] On pourra consulter, pour plus de clarté, l'annexe chronologique. Loin d'être exhaustive, la chronologie entend donner quelques repères et répertorie certains des événements qui ont pu influencer la dynamique des négociations entre 2000 et 2015.

[7] Sur les pré-négociations, voir : Amira SCHIFF, « Prenegotiations in Ethno-national Conflicts : Cyprus and the Annapolis Process », *Israeli Studies Review*, vol.26, n°2, hiver 2011, p.132-155.

Afin de démontrer cet argument, nous procéderons en deux temps. Il s'agira tout d'abord de décrire ce que nous appelons le paradoxe des négociations internationales du conflit israélo-palestinien, en nous interrogeant notamment sur ce qui est entendu habituellement lorsque l'on parle de « crise » des négociations au sujet ce conflit. Dans un deuxième temps, nous verrons qu'il est indispensable de réhabiliter les acteurs, afin de mieux comprendre la signification que peuvent prendre les crises des négociations internationales.

1. Le paradoxe des négociations internationales sur le conflit israélo-palestinien : négociations récurrentes, paramètres connus, mais crise des négociations ?

a. Expliquer le paradoxe : une nécessité pour comprendre la crise

Une première dimension du paradoxe des négociations dans le conflit israélo-palestinien est bien résumée par Philippe Droz-Vincent qui écrit : « [La négociation israélo-palestinienne] semble permanente mais elle bute en même temps sur de nombreux obstacles, voire des dimensions d'impossibilité[8] ». La présence conjointe d'une négociation, si ce n'est permanente, du moins récurrente, et la non-résolution du conflit explique que l'on ait pu considérer les négociations dans un état permanent de crise. A l'opposée d'une crise qui serait ponctuelle ou abrupte, la multiplicité de négociations n'ayant pas débouché sur une solution définitive pourrait démontrer l'existence d'une crise structurelle de ces négociations, ou pour reprendre les termes de Thierry Tardy, d'une crise cumulative, caractérisée par une addition de dysfonctionnements[9]. Parmi les éléments énoncés par la France pour expliquer son soutien au projet de résolution présenté au Conseil de sécurité de l'ONU par la Jordanie le 30 décembre 2014 – visant à parvenir dans un délai d'un an à une résolution du conflit selon des paramètres précis[10] – figure précisément cette idée d'une crise structurelle des négociations : « L'échec successif des négociations depuis 20 ans nous rappelle que le processus de paix tel que nous le pratiquons doit évoluer[11]. »

Ce constat est basé sur l'idée que les résultats des négociations passées – qui sont en l'occurrence jugés négatifs – pèsent sur les négociations futures. Comme l'indique bien Anselm Strauss au niveau théorique : « Les résultats de la négociation elle-même [...] peuvent contribuer aux changements de contextes de négociation, changements significatifs pour de futures négociations[12]. » Dans cette lignée, la professeure Galia Golan considère par exemple que les négociations autour des paramètres Clinton (présentés le 23 décembre 2000) et celles de Taba de janvier 2001 ont souffert de l'attribution, notamment par les États-Unis, de la responsabilité de « l'échec » des négociations de Camp David de juillet 2000 à la partie palestinienne, et au premier chef à Yasser Arafat. Elle note en effet *« Clinton (and Barak's)*

---

[8] Philippe DROZ-VINCENT, « La négociation israélo-palestinienne est-elle possible ? » in Franck PETITEVILLE et Delphine PLACIDI-FROT (dir.), *Négociations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p.286.

[9] Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien de la paix et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, Bruxelles : De Boeck, 2009, p.15.

[10] Nations Unies, Conseil de sécurité, *Jordanie : projet de résolution*, S/2014/916, 30 décembre 2014.

[11] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7354, 7354e séance, 30 décembre 2014.

[12] Anselm STRAUSS, *La trame de la négociation : Sociologie qualitative et interactionnisme*, Textes réunis et présentés par Isabelle Baszanger Paris : L'Harmattan, 1992, p.262.

assignment of responsibility to Arafat would become a major factor in subsequent failures to achieve a breakthrough[13]. » La méfiance envers le médiateur américain – récurrent du côté palestinien du fait de l'alliance traditionnelle entre les États-Unis et Israël – a encore pu être renforcée par une telle prise de position et compliquer d'autant les négociations postérieures[14].

Une deuxième dimension participant du paradoxe des négociations internationales du conflit israélo-palestinien réside dans le fait que malgré des négociations considérées comme étant en crise, la solution générale pour mettre un terme au conflit semble connue. La solution à deux États s'est peu à peu imposée aussi bien pour les parties en conflit, qu'au niveau de la communauté internationale. L'option jordanienne ou régionale longtemps défendue par Israël – qui aurait eu pour conséquence d'amener à une union ou à une réunion des territoires palestiniens avec l'Égypte et la Jordanie[15] – n'est plus considérée comme satisfaisante. En septembre 2001, Ariel Sharon a reconnu officiellement, la solution à deux États, affirmation reprise par les États-Unis et dans une résolution du Conseil de sécurité en mars 2002[16].

La constitution d'un seul État binational est la seconde solution qui a été le plus souvent évoquée, au moins d'un point de vue théorique. Mais concrètement, un tel projet est majoritairement rejeté, aussi bien par la classe politique, que par l'opinion israélienne comme palestinienne[17]. Appréhendé comme une menace pour le caractère juif de l'État d'Israël et ne répondant pas aux revendications nationalistes de la partie palestinienne, ce projet exigerait également la capacité des deux peuples à cohabiter au sein d'un même État. L'absence d'unanimité autour d'une telle perspective est par exemple mesurée pour les citoyens israéliens, en octobre 2003, par le *Peace Index*[18].

---

[13] Galia GOLAN, *op. cit.*, p.157.

[14] On peut noter par exemple que s'il y a eu quelques espoirs de changement suite à l'arrivée de Barack Obama à la Maison blanche, la perception de l'opinion publique palestinienne vis-à-vis du biais des États-Unis n'a pas fondamentalement changé. En décembre 2008, 66% des Palestiniens considéraient qu'une intervention importante des États-Unis dans le processus de paix bénéficierait plus à Israël, 10% qu'elle profiterait plus aux Palestiniens et 18% que les deux parties en bénéficieraient autant. Voir : *Palestinian Public Opinion Poll N°30,* 3-5 décembre 2008, Palestinian Center for Policy and Survey, Ramallah. Accessible en ligne : http://www.pcpsr.org/sites/default/files/p30e.pdf [dernier accès le 13 mai 2015].
Concernant la méthodologie, 1270 adultes ont été interviewés en face à face dans 127 lieux (villes, villages, camps de réfugiés...) de Cisjordanie et de la bande de Gaza sélectionnés au hasard. La marge d'erreur est estimée à 3% par les auteurs.

[15] Jim ZANOTTI, « Israel and the Palestinians : Prospects for a Two-State Solution », in Jacob SHAMIR et Jim ZANOTTI (eds.), *Public Opinion and Solution Prospect for Israeli-Palestinian Peace,* New York : Nova Publishers, 2010, p.28.

[16] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/1397, mars 2002. Le Conseil de sécurité se déclare notamment « *Attaché* à la vision d'une région dans laquelle deux États, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres ».

[17] Yaacov Bar-Siman-Tov note que ce sont surtout les intellectuels qui défendent cette idée, et qu'elle resurgit généralement lorsque les négociations de la solution à deux États semblent peu productives : Yaacov BAR-SIMAN-TOV (author), Arie M. KACOWICZ (editor), *Justice and Peace in the Israeli-Palestinian Conflict : From Conflict Resolution to Conflict Management*, New York : Palgrave Macmillan, 2007, p.144.

[18] Ephraim YAAR et Tamar HERMANN, *Peace Index : October 2003*, The Tami Steinmetz Center For Peace Research, Tel-Aviv University : accessible en ligne : http://www.peaceindex.org/indexMonthEng.aspx?num=90 [dernier accès le 6 mai 2015].

	Partisan de la solution à deux États	***Partisan d'un État binational***	***Ne soutient aucune des deux solutions***	***Ne sait pas***
Population juive	78%	6%	11,5%	4,5%
Population arabe	75,5%	7%	n.c	n.c

Au-delà de la solution globale qui est privilégiée, des paramètres relativement détaillés pour résoudre le conflit ont également été proposés. En effet, au moment où ce sondage était effectué, l'initiative de Genève – lancée par Alexis Keller en octobre 2001 dans l'idée de « finir » les négociations de Camp David et de Taba – avait débouché après deux ans de négociations, sur l'accord de Genève présenté par les deux parties comme un « projet d'accord définitif entre les deux peuples[19] ». La grande campagne de communication lancée à partir de décembre 2003 et qui se poursuit encore aujourd'hui vise à démontrer que, contrairement à d'autres conflits, des paramètres de sortie de crise sont bien connus[20]. C'est là la deuxième dimension du paradoxe de la « crise » des négociations dans le conflit israélo-palestinien, qui a été précisément rappelé par le représentant français à l'ONU, en avril 2014 : « il est paradoxal que, d'un côté, nous soyons capables de rédiger dans ses grandes lignes ce que serait un traité de paix, et que, de l'autre, toutes les initiatives de paix échouent les unes après les autres[21] ».

b. Les multiples visages possibles de la crise des négociations

Le vocabulaire témoignant de la crise des négociations internationales sur le conflit israélo-palestinien est connu, puisqu'il est très régulièrement mentionné le besoin de « relancer le processus de paix », de « sortir les négociations de l'impasse », de « reprendre les pourparlers de paix »... Toutes ces formules évoquent bien, en creux, l'idée d'une crise des négociations. Mais il est vrai que le terme de crise n'est pas utilisé par les responsables politiques eux-mêmes. On parle plus volontiers – comme cela a pu être exprimé à l'ONU lors des débats suivant la fin de l'initiative de John Kerry[22] – de blocage[23], d'impasse, de suspension, d'interruption ou de stagnation des négociations voire parfois d'échec[24].

Concernant la méthodologie, 574 personnes ont été interviewées par téléphone le 28 et 29 octobre 2003, représentant la population adulte juive et arabe d'Israël (en incluant les territoires et les kibboutz). La marge d'erreur est évaluée à 4,5% par les auteurs.

[19] *Lettre d'intention (jointe à l'accord de Genève et signée au bord de la mer Morte le 12 octobre 2003)*, présentée in *L'accord de Genève : Un pari réaliste*, version autorisée du texte intégral traduite et présentée par Alexis Keller, Paris : Seuil, Genève : Labor et Fides, 2004, p.69.

[20] L'initiative de Genève mène notamment des missions d'information sur les paramètres de l'accord de Genève à plusieurs niveaux comme les municipalités, les partis politiques nationaux, ou encore auprès des acteurs internationaux. Voir le site de l'initiative: http://www.geneva-accord.org/mainmenu/summary ou le rapport d'activité résumé de 2014 : http://www.geneva-accord.org/images/PDF/Annual_Report_2014_eng.pdf [dernier accès le 6 mai 2015]

[21] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7164, 7164e séance, 29 avril 2014.

[22] Voir le vocabulaire utilisé par les représentants des différents pays au Conseil de sécurité lors de la séance consacrée à la situation au Moyen-Orient, y compris la question palestinienne, in *Ibid.*

La grande variété de la sémantique relative à la crise des négociations montre que celle-ci s'incarne aussi de diverses manières. On peut en effet, parler de crise des négociations en cas d'absence de négociations entre les parties. Les années 2003-2007 ou celles de la fin 2010 à la mi-2013 marquent deux périodes où les négociations internationales, ne sont pas très actives et ne parviennent pas à relancer une dynamique globale de coopération entre les parties en conflit. Cet état de fait se traduit très concrètement par la mise en œuvre de politiques unilatérales sur le terrain. Ce fut le cas sous le gouvernement d'Ariel Sharon, l'exemple le plus symptomatique de cet unilatéralisme étant certainement le retrait de la bande de Gaza, annoncé dès novembre 2003 et effectué par l'armée israélienne à partir d'août 2005[25].

La crise de négociations peut aussi s'illustrer plus brutalement par la reprise des violences. Comme le note Yaacov Bar-Siman-Tov, « *The transition from a process of conflict resolution to the renewal of violence is a crisis of severe magnitude [...]*[26]. » Les négociations internationales sur le conflit israélo-palestinien ont régulièrement été mises à mal par des violences de diverses natures : deuxième intifada à partir de septembre 2000, interventions militaires israéliennes récurrentes dans la bande de Gaza, tirs de roquettes en territoire israélien depuis Gaza etc.

Mais on peut aussi parler de crises pendant que des négociations ont lieu. Il s'agit alors de se demander si des comportements ou des positions adoptés par les parties sont dommageables pour l'avancée des négociations. Pour Daniel Druckman et Mara Olekalns, une crise est ainsi à comprendre comme *« an unexpected event that triggers a possible breakdown in the talks*[27] *»*. On rejoint ici finalement une définition classique de la crise, qui comprend « l'idée de perturbation, de dysfonctionnement dans le fonctionnement routinier d'un système ou le déroulement d'un processus[28]. » Dans cette perspective, Vicenç Fisas s'est par exemple attelé, dans un rapport du *Norwegian Peacebuilding Resource Center*, à lister des éléments qui ont pu affecter, négativement selon lui, les négociations de l'année 2014[29] :

---

[23] Sur la notion de blocage dans les négociations multilatérales, voir : Amrita NARLIKAR (ed.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations : Causes and Solutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

[24] Sur la question de l'échec : Guy Olivier FAURE (ed.), *Unfinished Business : Why International Negotiations Fail*, Athènes et Londres : University of Georgia Press, 2012.

[25] Sur cette question précise, on pourra lire : Alain BOCKEL, « Le retrait israélien de Gaza et ses conséquences sur le droit international », *Annuaire français de droit international*, vol.51, 2005, p.16-26.

[26] Yaacov BAR-SIMAN-TOV (ed.), *The Israeli-Palestinian Conflict : From Conflict Resolution to Conflict Management*, New York : Palgrave Macmillan, 2007, p.9.

[27] Daniel DRUCKMAN et Mara OLEKALNS, « Motivational Primes, Trust, and Negotiators' Reaction to a Crisis », *Journal of Conflict Resolution*, vol.57, n°6, p.967.

[28] Guy HERMET et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7e éd., Paris : Armand Colin, 2010, entrée « crise ».

[29] Vicenç FISAS, « The Design and Architecture of Peace Processes : Lessons Learned in the Wake of Crises », NOREF : Norwegian Peacebuilding Resource Center, Report April 2015, http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/4408bde5007e7fe2698cdbb81c4790e0.pdf [dernier accès le 1er mai 2015]

a.	*Recognition of Israel as a Jewish state.*
b.	*Hamas' rejection of the possible presence of NATO troops on Palestinian territory*
c.	*Israel's policy of building settlements in the West Bank and East Jerusalem.*
d.	*Israel's opposition to Palestinian membership of various international treaties.*
e.	*Failure to release Palestinian prisoners held in Israeli prisons.*
f.	*Israel's refusal to negotiate with Palestine.*
g.	*Escalating conflict in the Gaza Strip.*
h.	*Presentation to the UN Security Council of a draft resolution on behalf of Palestine to revive the negotiations with Israel. The Security Council did not approve the proposal.*
i.	*Threats against Palestine for gaining membership of the International Criminal Court.*

Parmi ces différents facteurs de crise – qui ne constituent en rien une liste « officielle » ou complète – on peut noter l'importance du troisième élément mentionné : la poursuite de la colonisation israélienne en Cisjordanie et à Jérusalem est. En effet, cette politique de fait accompli complique toujours plus la réalisation effective de la solution à deux États. La phase 1 de la feuille de route du Quartet visant la fin du terrorisme et de la violence ainsi que la démocratisation des institutions palestiniennes, note également le besoin pour Israël de mettre un terme aux activités de colonisation, comme l'avait également préconisé le rapport d'enquête de George Mitchell sur l'origine des violences israélo-palestiniennes[30]. Le moratoire sur la construction de colonies est ainsi devenu un enjeu récurrent aussi bien dans les phases de pré-négociations – la partie palestinienne pouvant faire de l'arrêt de la colonisation une pré-condition à la reprise des pourparlers – que durant les négociations elles-mêmes, pour juger du degré réel d'engagement dans les négociations. Le moratoire unilatéral sur les constructions entre novembre 2009 et septembre 2010 décrété par Benjamin Nétanyahou a par exemple permis la reprise, certes éphémère, des négociations directes en septembre 2010.

La crise s'exprime donc de diverses manières, aussi bien en cas d'absence de négociation – crise **des** négociations – que si des éléments sont considérés comme perturbateurs pendant des négociations – crises **dans** les négociations. Toutefois, penser la crise comme un dysfonctionnement aurait aussi pour conséquence de nous engager à définir précisément ce que serait une « bonne négociation ». Dans la littérature, une « bonne négociation » est souvent appréhendée comme un processus cyclique qui avancerait par étapes facilement indentifiables, et sans accroc, vers la résolution du conflit. Comme le dit par exemple Daniel Druckman, *« A smooth negotiation process is one that moves through the stages with few impasses and no crises[31]. »*

Mais une telle vision, qui peut pourtant sembler relever du bon sens, n'en soulève pas moins certains problèmes. Si Thierry Tardy oppose par exemple naturellement une crise à un

[30] *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, 30 avril 2003, accessible en ligne : http://www.un.org/News/dh/mideast/roadmap122002.pdf ; *Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report, "Mitchell Report"*, 30 avril 2001, accessible en ligne : http://eeas.europa.eu/mepp/docs/mitchell_report_2001_en.pdf [dernier accès le 1er mai 2015]

[31] Daniel DRUCKMAN, « Stages, Turning Points, and Crises : Negotiating Military Base Rights, Spain and the United States », *Journal of Conflict Resolution*, vol.30, n°2, 1986, p.334.

état de normalité, il pose d'emblée la question de définir la normalité en relations internationales[32]. Or, un tel exercice est loin d'être neutre : comment définir ce qui serait un état normal dans des négociations qui ont pour cadre un contexte de très fort antagonisme entre au moins deux parties ? Qui serait habilité à définir, et selon quels critères, les paramètres de cette normalité ?

Poser de telles questions montre finalement la nécessité de rendre compte du jeu des acteurs, car la détermination du « normal » reste bien un acte politique[33]. Il est donc particulièrement difficile de parler de crise de manière générale, tant les significations données à ce terme peuvent varier au fil du temps ou encore selon les attentes et les caractéristiques des acteurs du conflit israélo-palestinien.

2. *Réhabiliter les acteurs pour mieux comprendre le lien entre crises et négociations dans le conflit israélo-palestinien*

Dans son ouvrage consacré à la *Sociologie des crises politiques*, Michel Dobry a voulu se distancier de l'analyse considérant les crises politiques comme des phénomènes perturbateurs intervenant dans le flux « normal » des routines ou des échanges politiques[34]. En posant une « hypothèse de continuité », Michel Dobry indique d'emblée que les ressorts des crises politiques ne sont pas exclusivement des mécanismes de déséquilibre ou d'irrationalité. Pour dépasser une telle conception, il est ainsi nécessaire de s'interroger sur l'activité tactique des protagonistes et d'intégrer ce qui se joue durant les crises elles-mêmes.

Ces éléments nous encouragent finalement à nous intéresser aux fonctions multiples des négociations mais aussi de leurs crises, en intégrant les stratégies et les intérêts des acteurs. Pour le dire autrement, il s'agit de rendre compte de la relativité du terme de crise : une crise pour qui, de quel point vue, par rapport à quoi[35] ?

a. *La crise : un moteur pour une action urgente et nécessaire ?*

Dans une vision stratégique classique, on pourrait dire que loin d'être toujours négative et de représenter un dysfonctionnement, les crises peuvent avoir une utilité dans les

[32] Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien de la paix et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, Bruxelles : De Boeck, 2009, p.15.

[33] C'est ce que nous dit Frédéric Ramel, à partir de la pensée du sociologue Emile Durkheim : « La détermination du normal est un préalable à l'action politique. » Frédéric RAMEL, « Les relations internationales selon Durkheim : un objet sociologique comme les autres », *Etudes internationales*, vol.35, n°3, septembre 2004, p.505.

[34] Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 3e éd., 2009, p.1.

[35] On s'inspire ici des questionnements proposés par Guillaume Devin interrogeant la fonctionnalité – et donc aussi le possible dysfonctionnement – du multilatéralisme. Il pose ainsi la question : « Fonctionnel pour qui et par rapport à quoi ? », avant d'affirmer qu'« il n'y a pas de fonctionnalité a priori, mais plutôt des fonctions travaillées par les acteurs comme autant de stratégies profitables. » Voir : Guillaume DEVIN, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? » in Bertrand BADIE et Guillaume DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris : La Découverte, 2007, p.149-150.

négociations[36]. La crise peut donc aussi être considérée non plus comme un frein mais au contraire comme un catalyseur. En effet, mettre en avant des éléments qui témoigneraient d'une crise – en lien par exemple avec l'absence de négociations – est un moyen de montrer l'urgence d'une situation et a donc pour but de favoriser l'action. Comme le note bien Guy Hermet, évoquer une crise « appelle une certaine dramatisation », et peut être un moyen « d'attirer l'attention sur un phénomène[37] ». Faire appel au vocable de la crise pourrait alors être une stratégie et ne correspondrait donc pas nécessairement à des éléments objectifs du conflit, démontrant une crise effective des négociations. Dans leur étude consacrée au Conseil de sécurité de l'ONU, David Ambrosetti et Yves Buchet de Neuilly montrent bien la fonction jouée par la simple fait de labelliser un phénomène : « dans bien des cas, qualifier une situation de crise appelle et autorise l'action publique (quand bien même cette qualification serait ou non l'enjeu d'un débat)[38]. »

Dans le conflit israélo-palestinien, un des leitmotivs est ainsi d'affirmer qu'il faudrait craindre l'inaction, qui incarne une facette de la crise des négociations, mais pourrait surtout être responsable d'autres crises à venir. C'est le constat fait par Robert Serry, qui, à l'issue des neuf mois de négociations menés sous l'égide de John Kerry entre juillet 2013 et avril 2014 a affirmé : « l'inaction pourrait conduire à une crise[39] ». Montrer la dangerosité du statu quo a également été un argument très utilisé lors du débat suivant le vote sur le projet de résolution déjà cité, défendu par la Jordanie en décembre 2014 au Conseil de sécurité. Pour justifier le vote en faveur de la résolution, le Royaume-Uni a évoqué « l'inadmissibilité et la non-viabilité du statu quo », la Russie a qualifié le statu quo de « dangereux » alors que le Chili affirme que le « statu quo n'est pas viable ». Le lien avec l'urgence de l'action est bien exprimé par le Luxembourg : « Notre vote d'aujourd'hui est l'expression d'une conviction : la conviction qu'il est urgent d'agir, maintenant ; la conviction que nous ne pouvons indéfiniment reporter les échéances »[40].

On retrouve le même type de justification en janvier 2015, lors du débat du Conseil sur « La situation au Moyen-Orient, y compris la question palestinienne », dédié en grande partie aux conséquences de l'arrêt des négociations. Le représentant de la Nouvelle-Zélande insiste sur l'escalade possible des violences si un accord n'est pas immédiatement trouvé :

> « le statu quo n'est pas tenable ; l'inaction n'est tout simplement pas viable. Plus de temps ne règlera pas les problèmes. De nouveaux délais ne font qu'exacerber le climat d'hostilités. Les tensions augmentent, nourries par le cercle vicieux de la

[36] On rejoint ainsi une interrogation générale de sociologie de l'action collective, posée par exemple par Michel Crozier et Erhard Friedberg qui se demandent dans quelles conditions une crise peut être à l'origine ou bien de mécanismes dits régressifs ou bien de mécanismes d'innovation. Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 1977, p.380.

[37] Guy HERMET et al., *op. cit.*

[38] David AMBROSETTI et Yves BUCHET DE NEUILLY « Les organisations internationales au cœur des crises », *Cultures & Conflits,* n°75, hiver 2009, p.10.

[39] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7164, 7164e séance, 29 avril 2015.

[40] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7354, 7354e séance, 30 décembre 2014.

violence et la perte de tout espoir, et par l'amenuisement de toute perspective de règlement[41]. »

Dans un style plus métaphorique mais au contenu tout aussi alarmiste, la Chine affirme que l'absence de négociations est toujours synonyme de retour en arrière et de violences :

> « L'histoire du processus de paix au Moyen-Orient a montré à maintes reprises que mener des pourparlers des paix, c'est comme ramer à contre-courant : **si on n'avance pas, on recule.** L'impasse dans laquelle se trouvent les pourparlers de paix mènera inévitablement à des conflits plus intenses et plongera la Palestine et Israël dans le cercle vicieux de la violence qui engendre la violence[42]. »

Il s'agit finalement pour les États siégeant au Conseil de sécurité de montrer que cet organe, qui d'après la charte de l'ONU, a « la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationales[43] » reste saisi du dossier. Il est en effet certain que la non-résolution du conflit israélo-palestinien entache aussi la légitimité de l'organisation onusienne dans son ensemble. Le Conseil de même que l'assemblée générale ou le secrétariat, rappellent donc sans cesse l'urgence de l'action, pour au moins montrer que l'organisation n'est pas totalement absente sur ce dossier, quand bien même son action concrète serait minime et son positionnement difficile à cerner[44].

Mais il est tout fait possible de tempérer cette idée d'une urgence des négociations. En effet, en quittant la sphère des dirigeants politiques et des institutions internationales pour s'intéresser aux opinions publiques, on constate que la nécessité du recours aux négociations n'est pas une idée partagée de manière homogène entre les parties en conflit et au sein même des opinions publiques israéliennes et palestiniennes.

Alors qu'avaient justement lieu ces discussions onusiennes, les sondages du *Peace Index* montraient par exemple que si plus de 60% des Israéliens sont « fortement favorables » ou « modérément favorables » aux négociations, il y a une nette divergence entre les populations juive et arabe. Les Arabes d'Israël sont plus « fortement favorables » que les Juifs aux négociations, pour lesquels le pourcentage de personnes « fortement opposé » aux négociations avec l'Autorité palestinienne est aussi conséquent – 22,5% en décembre 2014, 19% en janvier 2015 ; contre respectivement 5,7% et 7,5% pour les Arabes israéliens.

---

[41] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7360, 7360e séance, 15 janvier 2015.

[42] *Ibid.* Nous soulignons.

[43] Charte des Nations Unies, Chapitre 5, article 24.

[44] C'était aussi la fonction première du Quartet que de chercher à redonner une place à l'ONU dans la gestion du conflit israélo-palestinien. Mais comme le montre bien le rapport de fin de mission d'Alvaro de Soto – qui avait précédé Robert Serry comme envoyé spécial du Secrétaire général – le décalage entre les ambitions premières de ce groupement et le fonctionnement du Quartet, très influencé par les États-Unis, aurait plutôt nui à l'ONU dans son ensemble. L'ancien envoyé considère ainsi que l'ONU aurait tout simplement du se retirer de la structure. Le rapport, très critique, était confidentiel, mais a été divulgué par *The Guardian* : Alvaro de Soto, *End of mission report*, mai 2007, 53 p. Accessible en ligne : http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf [dernier accès le 11 mai 2015].

Décembre 2014[45] :

1. What is your position on conducting peace negotiations between Israel and the Palestinian Authority?

	Jews	Arabs	General Public
Strongly in favor	32.0%	73.3%	38.9%
Moderately in favor	23.6%	16.4%	22.4%
Moderately opposed	12.6%	0.7%	10.6%
Strongly opposed	22.4%	5.7%	19.7%
Don't know/Decline to answer	9.3%	3.8%	8.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Janvier 2015[46] :

1. What is your position on conducting peace negotiations between Israel and the Palestinian Authority?

	Jews	Arabs	General Public
Strongly in favor	29.4%	66.6%	35.6%
Moderately in favor	29.8%	16.1%	27.5%
Moderately opposed	16.7%	3.2%	14.5%
Strongly opposed	19.0%	7.5%	17.1%
Don't know/Decline to answer	5.1%	6.6%	5.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

L'absolue nécessité de négocier n'apparaît pas davantage au niveau de l'opinion publique de la partie palestinienne. Les sondages de la fin 2014 et début 2015 montrent que globalement, et même si les chiffres varient d'un mois sur l'autre, les Palestiniens considèrent l'action armée comme le moyen le plus efficace pour obtenir un État aux côtés d'Israël, suivi ensuite de la résistance populaire non-violente puis seulement des négociations. Mais des divergences entre la bande de Gaza et la Cisjordanie sur les stratégies à adopter sont à noter. En effet, après l'option armée, c'est la résistance populaire non-violente qui est privilégiée en Cisjordanie alors que les négociations arrivent en deuxième position dans la bande de Gaza.

[45] *The Peace Index : December 2014*, Evens Program for Mediation and Conflict Resolution, Tel-Aviv University ; Guttman Center for Surveys of the Israel Democracy Institute. Accessible en ligne : http://www.peaceindex.org/files/Peace_Index_Data_December_2014-Eng(1).pdf [dernier accès le 11 mai 2015]

[46] *The Peace Index : January 2015,* Evens Program for Mediation and Conflict Resolution, Tel-Aviv University ; Guttman Center for Surveys of the Israel Democracy Institute. Accessible accessible en ligne : http://www.peaceindex.org/files/Peace_Index_Data_January_2015-Eng.pdf [dernier accès le 13 mai 2015]

Ceci montre que même dans un contexte commun marqué par la fin sans suite de l'initiative de John Kerry, les réalités du terrain – bien différentes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et encore accentuée par l'opération militaire meurtrière à l'été 2014 – font que les individus n'envisagent pas nécessairement la sortie de conflit de manière similaire.

Décembre 2014[47]

	Total	west bank	Gaza Strip
40) In your view, what is the most effective means for the establishment of a Palestinian state next to the state of Israel? Is it:			
1)Negotiations	25.6%	24.9%	26.7%
2)Armed action	41.9%	40.3%	44.5%
3)Popular nonviolent resistance	28.3%	29.9%	25.7%
4) DK/NA	4.3%	5.0%	3.1%

Mars 2015[48]

	Total	west bank	Gaza Strip
Q 47) In your view, what is the most effective means for the establishment of a Palestinian state next to the state of Israel? Is it:			
1) Negotiations	29.4%	28.5%	30.9%
2) Armed action	36.7%	34.4%	40.3%
3) Popular nonviolent resistance	29.7%	32.3%	25.3%
4) DK/NA	4.3%	4.7%	3.5%

b. Envisager la crise des négociations comme une composante du conflit

S'il est intéressant de voir à la fois la manière dont les acteurs extérieurs au conflit ou les opinions envisagent la crise des négociations, il est nécessaire de rendre compte plus en détails de la position des parties en conflit, notamment des gouvernements qui entreprennent les négociations. Une telle perspective, en réhabilitant les motivations guidant les choix des acteurs qui négocient, permet finalement de relativiser l'appréhension des négociations sous l'angle de la crise.

Dans une conception classique, la crise n'est envisagée que comme un état que l'on souhaiterait nécessairement dépasser pour retrouver un équilibre jugé préférable. Mais on peut légitimement se demander si les parties au conflit israélo-palestinien cherchent réellement à sortir les négociations de la crise ou ne développent pas au contraire des stratégies alternatives. Nous avons déjà rappelé les politiques d'unilatéralisme développées

[47] *Palestinian Public Opinion Poll N°54,* 25-27 septembre 2004, Palestinian Center for Policy and Survey, Ramallah. Accessible en ligne : http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll-54-Dec2014-English%20new [dernier accès le 13 mai 2015]

[48] *Palestinian Public Opinion Poll N°55,* 19-21 mars 2015, Palestinian Center for Policy and Survey, Ramallah. Accessible en ligne : http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2055%20fulltext%20English%20final.pdf [dernier accès le 13 mai 2015]

par exemple du côté israélien sous le gouvernement d'Ariel Sharon, s'accommodant finalement bien de l'état de crise dans lequel se trouvaient les négociations.

Plus récemment, la partie palestinienne a aussi cherché à développer d'autres options que les négociations. Comme le note l'*International Crisis Group* en 2010, Mahmoud Abbas a pu démontrer un « refus de négocier », justifié par la *« realisation that endlessly restarting the same negotiations was becoming politically untenable*[49] *»*. Ce point a été considéré comme un tournant majeur pour un homme politique qui a toujours favorisé l'option des négociations avec Israël, notamment sous l'égide des États-Unis. Mais il est certain que la partie palestinienne a bien développé une autre stratégie que celle des négociations bilatérales entreprises via une médiation : la recherche de légitimité internationale directement auprès des institutions, qui vise donc « l'internationalisation de la 'question de Palestine'[50] ». Cette option s'est traduite très concrètement par l'obtention du statut d'État non-membre observateur à l'ONU en novembre 2012[51] ou l'adhésion de la Palestine à des traités internationaux, dont le plus marquant – et le plus craint par Israël – est certainement l'accession au statut de Rome de la Cour pénale internationale, le 2 janvier 2015[52].

Il est vrai qu'il est difficile de séparer strictement ces stratégies des négociations elles-mêmes. En effet, la menace d'adhésion aux traités internationaux a été régulièrement brandie par la partie palestinienne lors des dernières négociations[53]. Mais il est évident que, au moins du point de vue israélien, la stratégie d'internationalisation menée par l'Autorité palestinienne équivaut à rompre les négociations entre les parties. Le représentant d'Israël à l'ONU l'a exprimé très explicitement lors du débat de l'Assemblée générale pour l'accession de la Palestine au statut d'État non-membre :

> « Il n'y a qu'un seul chemin menant à un État palestinien, et il ne passe pas par cette salle à New York. Il passe par des négociations directes entre Jérusalem et

[49] International Crisis Group, « Tipping Point ? Palestinians and the Search for a New Strategy », Middle East Report n°95, avril 2010, p.2.

[50] Aude SIGNOLLES, « Palestine : vers une Intifada sociale ? », in Frédéric CHARILLON et Alain DIECKHOFF (dir.) *Afrique du Nord, Moyen-Orient : La double recomposition,* Paris : La Documentation française, p.80.

[51] La Palestine a d'abord cherché à obtenir le statut d'État-membre, mais une telle demande doit être avalisée par le Conseil de sécurité par un vote favorable de 9 membres sur les 15, dont les cinq membres permanents. Voir la demande adressée par Mahmoud Abbas : A/66/371, S/2011/592, 23 septembre 2011.
Le statut d'État observateur, lui, peut être obtenu simplement par un vote de l'Assemblée générale, largement obtenu dans le cas de la Palestine par 138 voix pour, neuf contre et 41 abstentions. Pour les débats et le vote : Nations Unies, Assemblée générale, A/67/PV.AA, 44e séance, 29 novembre 2012. Pour la résolution entérinant l'adhésion comme État non-membre : Nations unies, Assemblée générale, A/RES/67/19, 4 décembre 2012.

[52] Un examen préliminaire de la situation en Palestine a été ouvert le 16 janvier 2015 par le Procureur de la CPI. Voir le communiqué de presse pour les détails à la page : http://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1083.aspx [dernier accès le 8 mai 2015]

[53] Ce point transparaît très clairement dans le compte-rendu très détaillé de Ben Birnbaum et Amir Tibon. Il est rapporté par exemple que Martin Indyk, envoyé de John Kerry, a cherché à retarder l'envoi de la demande palestinienne d'accession à la CPI pour ne pas faire dérailler les négociations. Voir Ben BIRNBAUM et Amir TIBON, « The Explosive, Inside Story of How John Kerry Built an Israel-Palestine Peace Plan – and Watched It Crumble », *The New Republic*, 20 juillet 2014, accessible en ligne à : http://www.newrepublic.com/article/118751/how-israel-palestine-peace-deal-died [dernier accès le 8 mai 2015]

> Ramallah [...] Ceux qui soutiennent le projet de résolution aujourd'hui ne promeuvent pas la paix, ils la sapent[54]. »

Dès lors, il n'est pas surprenant que l'attribution de la responsabilité des crises des négociations devient elle-même une manifestation récurrente du conflit. Concernant les dernières négociations, la représentation palestinienne à l'ONU évoque ainsi « la mauvaise foi affichée par Israël dans les négociations », tandis que de l'autre côté on considère qu'« alors qu'Israël fait des concessions tangibles pour promouvoir la paix, les dirigeants palestiniens ont chaque fois laissé passer l'occasion[55]. » Comme le notait le représentant français lors de ce débat : « Nous venons d'entendre une fois de plus de part et d'autre les mêmes arguments pour rejeter la responsabilité de l'impasse sur l'autre côté[56]. » La crise des négociations est clairement devenue, au fil du temps, une composante du conflit opposant les parties.

Pour aller encore plus loin, on peut également se demander si la présence même de négociations internationales témoigne d'une réelle volonté de sortir les négociations de l'impasse, en obtenant un accord concret. Ne voit-on pas parfois se développer de « fausses négociations », dans le sens où *« a party engages in the negotiation process without any intention of reaching an agreement[57] »* ? Un rapport de l'*International Crisis Group* de mai 2012 considère de manière très explicite que le processus de paix ne viserait désormais plus l'obtention d'un accord :

> *« Does anybody still believe in the ME Peace Process ? (...) For all the scepticism surrounding the ways of the past, breaking with them will not come easily. Few may still believe in the peace process, but many still see significant utility in it. [...] The end result is that the* ***peace process, for its acknowledged shortcomings, over time has become a collective addiction that serves all manner of needs, reaching an agreement no longer being the main one[58]****.»*

Cette « utilité » des négociations est certainement à chercher du côté des contraintes politiques internes des deux parties. Selon Philippe Droz-Vincent, c'est à la suite de l'échec des accords d'Oslo de 1993 et des sept années de négociations intérimaires qui ont suivi, que « le non-accord à la table de négociation » est devenu aussi « une alternative crédible », permettant, « côté israélien, de se maintenir au pouvoir du fait d'équilibres politiques instables et du poids des colons et des milieux religieux sionistes, et côté palestinien [...] de faire pièce à la concurrence du Hamas[59]. » De même, pour Amira Schiff, professeure à la Bar-Ilan University, Mahmoud Abbas comme Ehoud Olmert visaient, durant les négociations

---

[54] Nations Unies, Assemblée générale, A/67/PV.AA, 44e séance, 29 novembre 2012.
[55] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/ PV.7164, 7164e séance, 29 avril 2014.
[56] *Ibid.*
[57] Edy GLOZMAN, Netta BARAK-CORREN, et Ilan YANIV, « False Negotiations : The Art and Science of Not Reaching an Agreement », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, n°4, 2015, p.671-697.
[58] International Crisis Group, « The Emperor Has No Clothes : Palestinians and the End of the Peace Process », Middle East Report n°122, mai 2012, p.i. Nous soulignons.
[59] Philippe DROZ-VINCENT, *op. cit.*, p.304.

d'Annapolis, d'autres objectifs, atteignables indépendamment de la signature d'un accord[60]. Les négociations peuvent donc avoir d'emblée d'autres fonctions que celles de parvenir à un accord. Il peut s'agir par exemple de rétablir sa réputation politique – c'est le cas pour le premier ministre Olmert, qui était sous le coup d'accusations de corruption – ou de reprendre l'initiative politique dans un contexte de dissensions internes – situation du Fatah et de l'Autorité palestinienne après la prise du pouvoir du Hamas à Gaza en juin 2007.

Ainsi, ce n'est pas parce que les négociations n'ont pas abouti – et donc que l'on pourrait parler de crise des négociations car l'objectif final de règlement du conflit n'a pas été atteint – qu'elles ne peuvent pas remplir des fonctions bien précises pour les négociateurs, et en cela représenter, au moins de leur point de vue, un succès. Ce point illustre finalement la difficulté de juger du succès ou de l'échec des négociations dans l'absolu et de manière générique[61]. Par exemple, si les négociations de Camp David de 2000 sont régulièrement présentées comme un échec du fait de l'arrêt des négociations après deux semaines, elles ont tout de même introduit un changement important par rapport à Oslo avec la volonté de s'attaquer aux questions les plus difficiles et de lancer le débat sur le statut final des territoires palestiniens[62]. Progressivement, la rédaction de nombreux plans de paix ont ainsi pu permettre la constitution d'un *« cumulative body of proposals relating to the core issues of the conflict : borders, security, Jerusalem, and refugees*[63] *»*, montrant du même coup que c'est une vision restrictive des négociations qui nous conduirait à parler purement et simplement d'échec.

CONCLUSION

Par cette étude, nous avons voulu montrer que malgré les difficultés bien réelles des négociations internationales pour régler le conflit israélo-palestinien, il n'en est pas moins difficile de parler, de manière générale, d'une crise de ces négociations – voire d'un état de crise permanent.

Pour mieux comprendre ce point, il a tout d'abord été nécessaire de présenter ce que nous avons appelé le « paradoxe des négociations », caractérisé par deux dimensions majeures : des négociations récurrentes et des paramètres de sortie de conflit qui sont globalement connus. Ce paradoxe permet de comprendre la tendance à présenter les négociations sous l'angle de la crise, même si dans les faits cette crise peut se manifester de diverses façons, en l'absence de négociations aussi bien que pendant des pourparlers. Mais plus fondamentalement, on ne peut bien saisir ce paradoxe qu'en dépassant l'appréhension classique de la crise comme dysfonctionnement.

---

[60] Amira SCHIFF, *op. cit*., p.144.

[61] Ce débat sur la mesure du succès ou de l'échec des négociations est également important dans la littérature consacrée à la médiation internationale. Voir par exemple : Marieke KLEIBOER, « Understanding Success and Failure of International Mediation », *Journal of Conflict Resolution*, vol.40, n°2, juin 1996, p.360-389 ; Jacob BERCOVITCH, « Mediation Success or Failure : A Search for the Elusive Criteria », *Cardozo Journal of Conflict Resolution,* vol.7, 2006, p.289-302.

[62] Alain DIECKHOFF, *Le conflit israélo-arabe*, Paris : Armand Colin, 2011, p.58.

[63] Galia GOLAN, « Peace Plans, 1993-2010 » in Joel PETERS et David NEWMAN (eds.), *The Routledge Handbook on the Israeli-Palestinian Conflict,* Londres et New York : Routledge, 2013, p.92.

Réhabiliter les acteurs pour mieux comprendre les crises des négociations dans le conflit israélo-palestinien s'avère ainsi nécessaire. On comprend alors comment la crise peut à la fois être présentée comme un moteur pour l'action – du moins pour les acteurs extérieurs au conflit – et s'insérer dans la dynamique de conflit pour les parties. De manière peut-être plus inattendue, on peut aussi noter des éléments de convergence entre les parties adverses, lorsque chacune d'elle peut avoir intérêt, au moins sur le court terme, à ne pas sortir les négociations de la crise.

ANNEXE CHRONOLOGIQUE

ANNEE	DATE	EVENEMENTS
2000	11-25 juillet	Sommet de Camp David sous l'égide de Bill Clinton avec Ehoud Barak et Yasser Arafat : volonté d'un règlement définitif du conflit avec traitement des questions délicates (frontières, Jérusalem, colonies, réfugiés)
	septembre	Déclenchement de l'Intifada al-Aqsa, reprise des attentats-suicides contre les civils, interventions militaires israéliennes en Cisjordanie
	23 décembre	Proposition des « paramètres Clinton » pour un règlement des questions de fond du conflit
2001	21-28 janvier	Sommet de Taba en Egypte, reprenant beaucoup d'éléments des « paramètres Clinton »
	30 avril	Publication du rapport d'enquête de la commission Mitchell sur les origines des violences israélo-palestiniennes
	6 février	Ariel Sharon remporte les élections face à Ehoud Barak : abandon des négociations sur le statut final au niveau officiel, période d'unilatéralisme
	octobre	Début des négociations de Genève, sous l'égide du suisse Alexis Keller, avec Yossi Beilin et Yasser Abed Rabbo, se proposant d'achever les négociations de Camp David et de Taba
2002	mars	Déclaration de Beyrouth de la Ligue arabe présentant son initiative de paix : normalisation des rapports avec Israël dans le cadre d'une paix globale
	juin	Début de la construction du mur de séparation par Israël, poursuite de la colonisation
	été	Début du travail du Quartet (ONU, UE, Etats-Unis, Russie) en vue de proposer une feuille de route
2003	4 juin	Sommet d'Aqaba (Jordanie) convoqué par George W. Bush et Abdallah II de Jordanie réunissant Sharon et Abbas : relance officielle du processus diplomatique, peu d'avancées concrètes
	30 avril	Version officielle de la feuille de route du Quartet dévoilée : proposition de la création en trois étapes d'un Etat palestinien aux côtés d'Israël, la date limite étant fixée à 2005
	12 octobre	Signature de l'Accord de Genève, proposant un « projet d'accord définitif entre les deux peuples »
	novembre	Annonce du plan de désengagement de Gaza par Ariel Sharon
2004	9 juillet	Edification du mur de séparation jugée contraire au droit international pour la Cour internationale de justice de La Haye
	novembre	Mort de Yasser Arafat à Paris ; l'Intifada s'éteint progressivement
2005	janvier	Mahmoud Abbas élu président de l'Autorité palestinienne, partisan des négociations avec Israël
	17 août	Début de retrait unilatéral de la bande de Gaza par l'armée israélienne, mise en place progressive du blocus
2006	janvier	Victoire du Hamas aux élections du Conseil législatif, début de la crise inter-palestinienne entre le Fatah et Hamas ; boycott du Hamas par Israël et les membres du Quartet (sauf la Russie)
	juin-novembre	Opération « Pluies d'été » dans la bande de Gaza
	décembre	Première rencontre officielle entre Ehoud Olmert et Mahmoud Abbas à Jérusalem
2007	février	Rencontre tripartite entre Ehoud Olmert, Mahmoud Abbas et Condoleeza Rice
	mars	Sommet de la Ligue arabe réaffirmant l'Initiative de paix de 2002
	juin	Scission formelle entre le Hamas, prenant le contrôle de la bande de Gaza par les armes, et le Fatah de Cisjordanie
	27 novembre	Conférence d'Annapolis pour relancer le processus de paix, encadré par les Etats-Unis, réunissant une cinquantaine d'Etats autour des dirigeants palestiniens et israéliens

2008	juin	Cessez-le-feu entre Israël et la Hamas négocié par l'intermédiaire de l'Egypte
	fin décembre	Début de l'opération « Plomb durci » menée par l'armée israélienne dans la bande de Gaza
2009	18 janvier	Sommet international à Charm-el-Cheikh coprésidé par H. Moubarak et N. Sarkozy pour soutenir la fin des violences israélo-palestiniennes
	février	Victoire de Benyamin Nétanyahou aux élections législatives
	avril	George Mitchell, *special envoy* de Barack Obama en visite en Israël et dans les territoires occupés pour relancer le processus de paix, réaffirmation de la solution à deux Etats
2010	mars	Début des négociations indirectes entre les parties par l'intermédiaire de George Mitchell qui dureront quatre mois
	septembre-octobre	Négociations directes entre Israéliens et Palestiniens, suspendues du fait de la poursuite de la colonisation
2011	juillet	Réunion du Quartet pour réactiver le processus de paix, le groupe ne parvient pas à s'accorder sur une déclaration commune
	septembre	Demande d'adhésion de la Palestine comme Etat-membre de l'ONU : rejeté par la Commission d'admission de l'ONU du fait de l'impossibilité d'avoir une recommandation unanime du Conseil de sécurité
2012	29 novembre	La Palestine est admise comme Etat non-membre (observateur) à l'ONU
2013	juillet	Début des initiatives du Secrétaire d'Etat John Kerry visant à parvenir à un accord définitif dans un délai de neuf mois
2014	avril	Fin des initiatives de John Kerry, huit visites dans la région ; échec de l'obtention d'un accord-cadre pour déterminer les principes d'une solution définitive
	juillet-août	Opération « Bordure protectrice » dans la bande de Gaza
2015	janvier	Adhésion de la Palestine à la Cour pénale internationale