La solution à deux États est encore possible

Par **Shaul Arieli**

Shaul Arieli, ancien colonel de l'armée israélienne, a commandé une brigade dans la bande de Gaza. Il a été chef de la direction des négociations de paix auprès du bureau du Premier ministre. En 2003, il a été l'un des principaux artisans de l'accord de Genève.

Traduit de l'hébreu par Sylvie Cohen.

Nombre d'Israéliens et de Palestiniens s'élèvent contre la « solution à deux États ». Au-delà des oppositions idéologiques, certains expliquent qu'une telle solution n'est plus envisageable compte tenu de l'imbrication croissante des territoires israéliens et palestiniens. Une étude précise de la répartition des populations et des infrastructures en Cisjordanie prouve néanmoins qu'il reste possible de tracer une « bonne » frontière entre Israël et le futur État palestinien.

politique étrangère

Les accords d'Oslo signés en septembre 1993 devaient conduire à la coexistence pacifique d'un État palestinien et d'Israël. Toutefois, après vingt ans d'accords intermédiaires et de négociations censés mettre un point final au conflit, la paix n'est toujours pas atteinte. Depuis quelques années se repose la question de l'opportunité et de la faisabilité de la « solution à deux États ». Des hypothèses de substitution à cette solution font – ou refont – leur apparition[1]. L'objet de cet article est d'analyser les faits pour voir si un accord définitif aboutissant à la reconnaissance mutuelle d'un État palestinien et d'Israël est encore réalisable. À cette fin, trois dimensions – conceptuelle, politique et spatiale –, essentielles à un accord, seront successivement étudiées.

La faisabilité conceptuelle

La question fondamentale qui se pose ici est de savoir si les deux camps sont mûrs pour une solution à deux États. Est-il possible de concilier les

1. NDLR : Parmi les personnalités expliquant que la « solution à deux États » n'est plus envisageable du fait de l'imbrication croissante des territoires israéliens et palestiniens, se trouve l'intellectuel palestinien Sari Nusseibeh. Voir S. Nusseibeh, « Palestine : l'histoire avance plus vite que les idées », *Politique étrangère*, vol. 78, n° 3, 2013, p. 11-22.

aspirations nationales des uns et des autres, et de parvenir à un consensus sans en passer au préalable par une réconciliation ?

On retrouve dans les deux camps des conceptions différentes du conflit et de sa résolution : une approche laïque-rationnelle d'une part, une approche religieuse-spirituelle d'autre part. La première s'appuie sur les valeurs politiques en vigueur dans les pays démocratiques et cherche à adapter l'action politique à une réalité mouvante. La seconde, qui se situe sur un plan spirituel fondé sur des dogmes de foi, cherche à subordonner la réalité à la religion. La composante nationale occupe une place prépondérante dans les deux cas. L'approche laïque – selon laquelle Juifs comme Palestiniens constituent un peuple ou une nation – justifie et revendique une solution nationale territoriale sur la base du droit des peuples à l'autodétermination. Pour les tenants de l'approche spirituelle, la composante nationale est subordonnée au dogme religieux : dans les deux camps, certains estiment que ce dogme justifie l'appropriation d'un territoire s'étendant du Jourdain à la Méditerranée.

L'adhésion à la première approche a conduit aux accords d'Oslo en 1993, basés sur le principe : « il n'y a pas d'alternative à la paix ». Il ne s'agit pas là d'un amour tardif entre les parties, ni d'une réconciliation historique, mais d'un compromis politique né de la nécessité de garantir les intérêts vitaux de chacun par l'adoption d'une solution considérée comme la meilleure possible. La prise de conscience de l'absence d'alternative à la paix résulte de la combinaison de conceptions anciennes et nouvelles pour les deux camps.

Du côté israélien, plusieurs éléments ont contribué à faire évoluer les mentalités. Tout d'abord, l'argument démographique : en l'absence d'une majorité juive entre la Méditerranée et le Jourdain, l'identité juive de l'État d'Israël paraissait menacée. Ensuite, la première Intifada a démontré que l'imposition d'une souveraineté à un peuple qui n'en veut pas ne permet pas d'instaurer la sécurité, et exige un lourd tribut tant économique que moral et juridique. Enfin, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) a progressivement gagné en respectabilité, jusqu'à apparaître comme un partenaire valable au sein de la communauté internationale.

Du côté palestinien, cinq éléments ont particulièrement compté. Premièrement, la conférence d'Alger de 1988 a entériné la décision du roi Hussein de Jordanie relative à la séparation politique et administrative entre la Cisjordanie et le royaume hachémite, ainsi que la reconnaissance de l'OLP en qualité de seul représentant du peuple palestinien, conformément aux

résolutions de la Ligue arabe et de l'Organisation des Nations unies (ONU). Deuxièmement, le déclin de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) a permis de dégager le conflit israélo-palestinien des contingences de l'affrontement américano-soviétique. Troisièmement, le soutien apporté par Yasser Arafat à Saddam Hussein lors de la guerre du Golfe en 1991 a terni son prestige en Occident et dans le monde arabe. Quatrièmement, l'essor de la colonisation israélienne à Jérusalem et en Cisjordanie a conduit à penser qu'en l'absence de changement profond de dynamique, la résolution 242 votée en 1967 par le Conseil de sécurité des Nations unies resterait lettre morte. Cinquièmement, la voie de la lutte armée paraissait de moins en moins porteuse dans un monde en lutte contre le terrorisme.

Toutefois, l'échec répété des négociations censées amener les deux camps à la conclusion d'un accord définitif a favorisé la montée en puissance des jusqu'au-boutistes. Le principe de l'absence d'alternative à la solution à deux États est aujourd'hui fragilisé. Cette évolution peut être expliquée d'au moins trois manières. Tout d'abord, la situation sécuritaire en Israël et en Cisjordanie est relativement calme depuis plusieurs années, ce qui conforte la population israélienne dans la conviction que le règlement du conflit n'est pas une priorité absolue. Ensuite, le Hamas au pouvoir à Gaza considère l'absence d'accord et le renforcement des mouvements islamiques dans le monde arabe comme l'occasion historique de s'approprier la direction du peuple palestinien. Cette position n'a pas manqué de provoquer une grave scission intrapalestinienne. Enfin, la détérioration de l'image d'Israël dans l'opinion publique mondiale est interprétée par une partie de la population israélienne comme un nouvel avatar de l'antisémitisme. Le processus de délégitimation de la politique de colonisation ne serait qu'une forme de provocation, reflétant l'incapacité des dirigeants israéliens à communiquer efficacement.

La montée en puissance des jusqu'au-boutistes

Compte tenu des changements de régime survenus dans les pays arabes, certains acteurs politiques d'Israël verraient d'un bon œil la Jordanie servir de patrie aux Palestiniens. Il en est même qui estiment que la prochaine confrontation pourrait fournir l'occasion de repousser la population de la Cisjordanie au-delà du Jourdain. Une telle action ne manquerait pourtant pas de déstabiliser le royaume hachémite, et pourrait remettre en cause le traité de paix entre lsraël et la Jordanie.

Nombre d'Israéliens considèrent aujourd'hui que dominer un autre peuple dépossédé de ses droits civils ne constitue plus une contradiction avec les conceptions démocratiques, ni une menace envers les valeurs

morales, de la société israélienne. D'aucuns estiment d'ailleurs que le désengagement de la bande de Gaza a suffi à éloigner le spectre d'une supériorité démographique écrasante des Palestiniens. Il faudrait même revoir à la baisse l'effectif de la population palestinienne en Cisjordanie, en le minorant d'un million au moins : il ne constituerait donc pas une menace démographique pour l'identité juive d'Israël.

La conclusion qui s'impose à ce stade est que, dans le contexte actuel, la solution à deux États n'est plus perçue par nombre de protagonistes comme la seule issue possible au conflit israélo-palestinien. Pour que cette solution s'impose à nouveau comme la meilleure issue possible, un changement de contexte s'impose. Celui-ci pourrait provenir, par exemple, d'un interventionnisme international accru dans la région, qui se manifesterait par une pression importante sur les deux belligérants sous la forme de mesures de rétorsion en cas de refus de concessions significatives. Négociations et concessions réciproques devraient permettre d'aboutir à un règlement permanent renversant les tendances existantes et qui, après adoption, instaurerait une stabilité favorable à un dialogue d'un autre type entre les parties, voire à une réconciliation et à une histoire vécue en commun. Toutefois, même si un tel changement intervenait, l'affrontement resterait possible avec ceux qui voient le conflit à travers un prisme religieux et s'opposent à un accord impliquant des concessions territoriales, notamment celles qui touchent aux lieux saints.

La faisabilité politique

Si l'idée même de la solution à deux États est aujourd'hui affaiblie, c'est aussi parce que sur les scènes politiques israélienne et palestinienne, des acteurs importants remettent en cause sa faisabilité.

La solution à deux États vue d'Israël

Du côté israélien, la faisabilité politique de la solution à deux États dépend des positions des acteurs que sont le Premier ministre, le gouvernement, l'opposition et l'opinion publique.

Le Premier ministre est un personnage clé. Sa position procède en tout premier lieu de celle de son propre parti – le parti au pouvoir. Or Benjamin Netanyahou rejette le principe même d'un État palestinien indépendant aux côtés d'Israël. Élu Premier ministre en 1996, il s'est vu obligé de manœuvrer entre la position de son parti – laquelle se résume en une formule : « un État palestinien implanté à quinze kilomètres de Tel-Aviv constitue une menace existentielle pour l'État juif » –, les termes des accords signés par Israël et les pressions internationales exercées par

les États-Unis pour l'application de ces derniers. Cette équation complexe a conduit Netanyahou à signer le protocole d'Hébron en janvier 1997 et le mémorandum de Wye River en 1998.

Au cours de ses deuxième et troisième mandats, Netanyahou a déclaré accepter la solution à deux États, pour rejeter ensuite les critères suivant lesquels avaient été menées les négociations entre Ehoud Olmert et Mahmoud Abbas. En 2012, après le vote de l'Assemblée générale des Nations unies accordant « à la Palestine le statut d'État observateur non membre auprès de l'Organisation des Nations unies[2] », le gouvernement israélien a adopté une résolution déclarant « le droit naturel, historique et légitime du peuple juif à sa patrie et à sa capitale éternelle Jérusalem ». Et d'ajouter : « L'État d'Israël, en sa qualité d'État du peuple juif, est en droit de revendiquer les territoires dont le statut est controversé en Eretz-Israël »[3]. Dans les faits, la colonisation de la Judée et de la Samarie s'est élargie sous les gouvernements de Netanyahou. La reprise des négociations entre Israël et l'OLP, en août 2013, qui a duré neuf mois, est à mettre au crédit des fortes pressions américaines et européennes sur Netanyahou et Abbas.

Au-delà de la personnalité du Premier ministre, le gouvernement doit être pris en compte. Le processus de formation de l'exécutif actuel impliquait la signature de trois accords de coalition entre le Likoud-Beitenou, Yesh Atid, Habayit Hayehoudi et Hatnouah[4]. Ces accords ne font aucune référence à la position du gouvernement concernant la solution à deux États, en raison de la forte opposition du parti Habayit Hayehoudi et de certains députés du Likoud.

Une analyse des positions des ministres israéliens montre que onze d'entre eux rejettent l'idée d'un accord qui reconnaîtrait l'existence de deux États vivant côte à côte, quand neuf la soutiennent. Sept vice-ministres – qui ne participent pas au vote des résolutions du gouvernement mais peuvent peser lourd dans les débats – y sont également opposés. Le Premier ministre pourrait néanmoins réussir à faire passer une résolution en faveur d'un accord de ce type s'il parvenait à convaincre les indécis, tel Guideon Saar.

Onze ministres israéliens rejettent la « solution à deux États »

2. Résolution 67/19 de l'Assemblée générale des Nations unies, 29 novembre 2012.
3. Résolution 5251 du gouvernement israélien, 2 décembre 2012.
4. NDLR : Le Likoud-Beitenou est une liste commune regroupant le Likoud de Benjamin Netanyahou et Israel Beitenou d'Avigdor Liberman. Yesh Atid, considéré comme un parti centriste, est dirigé par Yaïr Lapid. Habayit Hayehoudi est souvent présenté comme un parti de colons ; il est dirigé par Naftali Bennett. Hatnouah est le parti dirigé par Tzipi Livni. Pour plus de détails, voir le dossier « Israël après les élections » paru dans *Politique étrangère*, vol. 78, n° 1, 2013.

Les législatives de 2013 ont constitué la dix-neuvième Knesset, d'où semble se dégager une faible majorité en faveur de la solution à deux États. Sur les 120 membres que compte le parlement, 56 sont, *a priori*, pour la formation de deux États, ce qui ne signifie pas que ces députés partagent exactement le même point de vue. La liste Ra'am-Ta'al[5] est, par exemple, favorable à cette idée, mais exige la promesse du droit au retour des réfugiés palestiniens, perspective totalement inacceptable pour la grande majorité des Israéliens. Par ailleurs, Yesh Atid soutient le principe de deux États, mais demande que Jérusalem demeure unifiée et sous souveraineté israélienne, revendication irrecevable pour l'Autorité palestinienne. À l'inverse, 46 députés s'opposent à la solution à deux États. Quant aux 18 autres membres de la Knesset, leur position de principe est difficile à définir. Si l'assemblée actuelle envisageait un accord global permanent, il est cependant probable que le parti Shass[6] voterait en sa faveur.

Quant aux opinions publiques, tant israélienne que palestinienne, elles semblent soutenir majoritairement la solution à deux États. Trois sondages récents montrent que 62 à 68 % des Israéliens seraient favorables à l'idée de deux États, tandis que 21 à 33 % s'y opposeraient. Pour les Palestiniens, 53 % seraient pour et 46 % contre[7].

La solution à deux États vue de Palestine

Le Hamas est devenu un acteur incontournable de la scène politique palestinienne. Une tentative de définition de ses positions sur la solution à deux États suppose de prendre en compte non seulement sa charte originelle mais aussi les déclarations plus récentes de ses dirigeants, à l'instar du discours du chef de son bureau politique Khaled Mesh'al, lors de la « Conférence des organisations islamiques du monde arabe sur la question palestinienne à la lumière des bouleversements et des révoltes arabes » qui s'est tenue dans le cadre du congrès de l'Institut de recherche palestinien Al-Zaytouna à Beyrouth en novembre 2012. Il apparaît que le Hamas est disposé à admettre *provisoirement* une réalité dont il n'acceptera jamais le principe. Son objectif de long terme demeure la libération de la Palestine, de la Méditerranée au Jourdain. En d'autres termes, même si le Hamas acceptait de négocier un État palestinien dans les frontières de 1967, il refuserait de signer un accord mettant fin au conflit, à ses revendications, et ne renoncerait pas au retour des réfugiés palestiniens en Israël.

5. NDLR : Ra'am-Ta'al est une liste regroupant des candidats arabes israéliens. Elle a obtenu quatre sièges lors des élections de 2013.
6. NDLR : Shass est un parti sépharade orthodoxe. Il compte onze députés.
7. Sondage d'opinion israélo-palestinien réalisé entre le 13 et le 21 juin 2013 par le Centre palestinien d'études politiques et d'opinion publique de Ramallah, et l'Institut Truman de recherche pour la paix de l'Université hébraïque de Jérusalem.

Pour ce qui est du Fatah, ses dirigeants au sein de l'Autorité palestinienne et de l'OLP ont en principe adopté les accords contraignants conclus par cette dernière et portant, entre autres, sur la reconnaissance de l'État d'Israël, la recherche d'un règlement politique sur la base des frontières de 1967 et l'arrêt du recours à la violence. Ceci étant, nul n'a jamais abrogé les principes du Fatah qui ont très peu – voire pas du tout – évolué au cours des dernières décennies.

Suite à la déclaration de principes signée entre Israël et l'OLP, l'organisation a renoncé au recours à la violence, adopté l'idée de la reconnaissance réciproque et accepté de mener des négociations politiques avec Israël. En dépit de quoi, tant au plan théorique qu'idéologique, la lutte armée contre Israël et le sionisme demeure un élément central, sinon premier, de l'idéologie du Fatah, membre de l'OLP[8]. En parallèle, les dirigeants de l'Autorité palestinienne et l'OLP, dont la majorité appartient au Fatah, sont depuis quelques années en lutte ouverte contre le terrorisme et la violence, voire dans certains cas contre les membres des Tanzims et des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa, organisations combattantes pourtant liées au Fatah.

Historiquement, les deux leaders de l'OLP se situent entre les positions du Fatah – en tant que mouvement révolutionnaire militaire – et celles de la nouvelle OLP, qui découlent de récents accords. Ainsi, par exemple, Arafat, qui avait signé les accords relatifs à la reconnaissance mutuelle entre Israël et l'OLP, était resté proche de l'esprit des anciennes valeurs du Fatah comme « mouvement de libération et de résistance national et révolutionnaire », selon la définition qu'en donnent ses statuts internes. Abbas, son héritier, a veillé à s'éloigner de cette image, même s'il ne s'en est jamais complètement démarqué, pour adopter des positions proches de celles de l'OLP lors des négociations menées avec Israël. Il se trouve aujourd'hui confronté à une opposition personnelle au sein du Fatah (en la personne de Mohamed Dahlan et de Marwan Barghouti), sans parler des tensions qui peuvent exister avec d'autres factions palestiniennes. Sa marge de manœuvre est donc réduite, même s'il bénéficie de l'appui de la communauté internationale et de la Ligue arabe.

---

8. La lutte armée n'a jamais été gommée des statuts du Fatah (même après l'amendement de la Charte nationale palestinienne). Elle est toujours préconisée comme principe central et existentiel de sa charte interne, même si elle a été provisoirement abandonnée. Ainsi, par exemple, l'article 19 des statuts du Fatah déclare que « la lutte armée est une stratégie et non une tactique, la révolution armée du peuple arabe palestinien constitue le facteur décisif de la lutte pour la libération et l'élimination du sionisme. Ce combat ne s'achèvera qu'après l'élimination de l'entité sioniste et la libération de la Palestine tout entière ».

La faisabilité spatiale

Même si la volonté politique de parvenir à un accord de paix était réelle, encore faudrait-il savoir s'il est encore possible, d'un point de vue spatial, de séparer un État palestinien d'Israël. Depuis la guerre des Six Jours en effet, la colonisation israélienne de la Cisjordanie a tant progressé que cette question doit être étudiée précisément.

La situation de la Cisjordanie

La population israélienne présente à l'est de la ligne verte a considérablement augmenté depuis les accords d'Oslo mais reste très inférieure à la population palestinienne. Fin 2012, on dénombrait 2 460 358 habitants en Cisjordanie (hors Jérusalem-Est). Parmi eux, 86,75 % de Palestiniens et 13,25 % d'Israéliens. À Jérusalem-Est, le ratio était de 65,5 % de Palestiniens (soit 360 000 personnes) contre 34,5 % d'Israéliens (soit 90 000 personnes).

93 % des constructions israéliennes de Cisjordanie sont constituées de logements et d'institutions publiques, 7 % étant affectées à l'industrie. La zone urbanisée israélienne représente 71 km^2, soit environ 1,2 % de la superficie totale de la Cisjordanie, tandis que la zone urbanisée palestinienne est de 443 km^2 (soit 7,5 % de la superficie totale).

On dénombre en Cisjordanie 11 zones industrielles et artisanales englobant 773 industries et 325 entreprises, qui emploient une majorité de Palestiniens. Au niveau des terres agricoles, les Israéliens cultivent 93 000 dounams[9], dont 85 % dans la vallée du Jourdain, et les Palestiniens 1,2 à 2 millions de dounams.

Suite à l'accord intérimaire conclu le 28 septembre 1995 entre l'OLP et Israël, 40 % de la Cisjordanie (zones A et B) ont été rétrocédés à l'Autorité palestinienne. Sur cette portion de territoire vivaient 94,5 % des Palestiniens de Cisjordanie – à l'exception de Jérusalem-Est, où les Palestiniens jouissent du statut de résidents israéliens depuis 1967. Près de 50 000 Palestiniens bénéficient d'un permis de travail en Israël. La moitié d'entre eux travaillent en Israël et l'autre moitié dans les implantations. La plupart, environ 60 %, sont employés dans le bâtiment. Ils rapportent chaque année environ un milliard de dollars, soit environ 20 % du produit intérieur brut (PIB) palestinien.

50 000 Palestiniens ont un permis de travail en Israël

9. NDLR : 1 dounam équivaut à 1 000 m^2.

Il découle de ce constat que l'existence et le développement des implantations israéliennes en Cisjordanie durant 46 ans n'ont pas vraiment changé l'équilibre démographique, qui demeure nettement en faveur des Palestiniens. La réalité démographique n'est donc pas *a priori* irréversible. Il faut toutefois analyser la manière dont ces populations se répartissent sur le territoire de la Cisjordanie, et étudier la possibilité de tracer une « bonne » frontière pour séparer les populations israéliennes des populations palestiniennes.

Quelle frontière entre Israël et la Palestine ?

La question de la frontière entre Israël et le futur État palestinien a été discutée lors du processus d'Annapolis, qui a démarré fin 2007. Ces discussions restent la meilleure base, à ce jour, pour négocier le tracé de la future frontière entre les deux États. Les Palestiniens ont proposé un échange de territoires correspondant à environ 2 % de la superficie de la Cisjordanie. Les Israéliens ont, quant à eux, proposé un échange de l'ordre de 6 %.

Au début du XXe siècle, l'historien britannique Charles Fawcett a avancé quatre paramètres pour définir le concept de « bonne frontière »[10] :

1) sa localisation et sa délimitation doivent être claires et nettes ;
2) elle doit être créée autant que possible sur une base ethnique ;
3) elle doit se garder de séparer des populations interdépendantes ;
4) elle doit éviter de traverser des localités.

Si l'on applique les paramètres de Fawcett à la situation actuelle en Cisjordanie, plusieurs éléments doivent être plus spécifiquement pris en compte : l'équilibre démographique entre Palestiniens et Israéliens ; l'étendue des zones construites dans les implantations et dans les localités palestiniennes ; l'origine des propriétaires fonciers ; l'utilisation du réseau routier par les Israéliens et les Palestiniens ; et l'existence d'infrastructures vitales.

La proposition palestinienne d'échange de territoires à hauteur de 2 % de la superficie de la Cisjordanie a pour principal défaut de ne pas offrir une séparation ethnique optimale. En d'autres termes, en supposant que les Israéliens ne souhaitent pas demeurer sous souveraineté palestinienne, Israël devrait faire face au transfert de 194 000 ressortissants, soit 38 % de la population israélienne résidant au-delà de la ligne verte, et évacuer 105 localités sur une superficie habitée couvrant 46 000 dounams. En outre, les centaines de kilomètres de routes utilisées par les Israéliens pour traverser la Cisjordanie se retrouveraient sous autorité palestinienne (voir carte 1).

---

10. Charles B. Fawcett, *Frontiers : A Study in Political Geography*, Oxford, Clarendon Press, 1918.

Carte 1 — L'option minimaliste palestinienne

Source : Auteur.

En revanche, le scénario israélien de transfert de territoires de 6 % implique qu'Israël préserve 87 % de la population résidant au-delà de la ligne verte dans 61 implantations. Ce scénario induit trois inconvénients majeurs : le maintien de 204 000 dounams de terres privées palestiniennes sous souveraineté israélienne, la préservation du côté israélien de 70 kilomètres de routes utilisées par les Palestiniens et l'existence de deux

Carte 2 – L'option maximaliste israélienne

Source : Auteur.

enclaves (Ariel et Kedumim) au centre de l'État palestinien, constituant un obstacle à la continuité territoriale (voir carte 2).

Une solution de compromis pourrait être proposée, qui consisterait à procéder à un échange de territoires équivalents à 4 % de la Cisjordanie (voir carte 3). Cette solution laisse sous souveraineté israélienne 78 % des Israéliens résidant au-delà de la ligne verte dans 44 localités. Elle supprime

Carte 3 – L'option de compromis

Source : Auteur.

les enclaves (Ariel et Kedumim) qui détruisent la continuité territoriale palestinienne, abaisse d'un tiers le nombre d'Israéliens qui devront être évacués, restreint de moitié la superficie des terres palestiniennes devant rester sous souveraineté israélienne et, enfin, diminue de près de moitié le kilométrage des routes utilisées par les Palestiniens.

Cette solution de compromis montre qu'il est encore possible, d'un point de vue spatial, de déterminer une « bonne » frontière entre Israël et la Palestine. La question des ressources et des infrastructures vitales reste néanmoins posée. La création d'un État palestinien indépendant à côté d'Israël supposerait de résoudre les problèmes d'électricité (actuellement produite en Israël et vendue aux Palestiniens), d'eau (répartition des ressources aquatiques, coopération en matière de dessalement, purification et acheminement), de la liaison terrestre entre la bande de Gaza et la Cisjordanie, et des infrastructures aéroportuaires. Enfin, le tracé actuel du mur de séparation ne correspond pas au projet de frontière proposé. Il faudrait donc le détruire et, éventuellement, le reconstruire sur la nouvelle frontière en tenant compte des différents points de passage.

Tableau 1 : Principales données caractérisant les trois scénarios territoriaux

	Option minimaliste palestinienne				Option de compromis				Option maximaliste israélienne			
Scénarios	2 %[11]		98 %		4 %		96 %		6 %		94 %	
Données	I[12]	P[13]	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P
Nombre d'habitants (en milliers)	336	2	194	2 382	408	2,6	122	2 381	458	7 173	72	2 376
en pourcentage	99,5	0,5	7,5	92,5	99,4	0,6	4,9	95,1	98,5	1,5	2,9	97,1
Nombre de localités israéliennes[14]	30		105		44		91		61		69	
Surface bâtie (km²)	25	1	46	397	36	1	35	397	50	4	21	394
en pourcentage	97	3	10	90	97	3	8	92	93	7	5	95
Routes utilisées (km)	103	17	1 130	2 212	198	38	1 035	2 191	354	70	879	2 159
en pourcentage	86	14	34	66	83	17	32	68	83	17	29	71
Propriété privée (km²)	2,5	35	8	2 176	106	5,5	5	2 105	6,5	204	206	4
en pourcentage	2	28	0	39	39	2	0,1	39	1,4	45	39	0,1

Source : Calculs de l'auteur.

L'intégration des populations déplacées en Israël

Toutes les solutions d'échanges de territoires évoquées jusqu'ici impliquent, en proportions variables (voir tableau 1), que des dizaines de milliers d'Israéliens se retrouvent du côté palestinien de la frontière. Il faudrait donc procéder à une évacuation de ces personnes, à transférer du côté israélien. Au-delà de la difficulté des opérations d'évacuation proprement dites, se

11. Pourcentage de la Cisjordanie (Jérusalem-Est compris) rattaché à Israël.
12. Données se référant à Israël
13. Données se référant à la Palestine
14. Il y a 123 localités israéliennes en Cisjordanie et 12 quartiers israéliens à Jérusalem-Est.

pose la question de la capacité d'Israël à intégrer en son sein la population des territoires évacués, tant au plan de l'emploi qu'à celui du logement.

Selon le Bureau central des statistiques, le nombre de travailleurs israéliens indépendants et salariés habitant dans le district de Judée-Samarie s'élevait en 2012 à 124 000 (3,7 % du total des actifs). Seuls 40 % d'entre eux travaillaient effectivement à l'intérieur du district même ; les autres avaient leur domicile en Judée-Samarie mais occupaient un emploi ailleurs. Si la solution d'un échange territorial de 4 % venait à être appliquée, il faudrait créer 17 500 emplois pour les travailleurs israéliens évacués du nouvel État palestinien.

Toujours selon le Bureau central des statistiques, le nombre de nouveaux emplois créés en Israël de 2003 à 2009 s'élève à 456 000 et, d'après Youval Steinitz, ministre des Finances sortant, il est de 330 000 sur la période 2010-2012. De sorte que, au cours de la décennie écoulée, on note la création, en moyenne, de 80 000 nouveaux emplois chaque année.

Au vu de ces statistiques, et en supposant que l'application d'un accord de paix s'étale sur plusieurs années, Israël paraît largement en mesure de créer suffisamment d'emplois pour fournir un travail à toutes les personnes évacuées de Cisjordanie.

Quant à l'habitat, 30 000 logements seraient nécessaires pour intégrer les 30 000 familles israéliennes qui devraient être évacuées, toujours selon le scénario du compromis à 4 %. Deux solutions pourraient être envisagées. D'une part une solution communautaire, initiée par l'État, à savoir le transfert d'une communauté tout entière et sa réinstallation dans une autre localité. D'autre part la solution qui consiste à allouer un « panier d'intégration », comprenant une indemnisation financière (individuelle ou familiale), et la recherche d'une solution communautaire sans intervention de l'État.

30 000 familles israéliennes devraient être évacuées

Dans tous les cas, la question du relogement se heurterait à nombre d'obstacles humains, techniques, administratifs et juridiques, qui ne semblent toutefois pas impossibles à surmonter. L'intégration de dizaines de milliers de personnes aurait un coût important, estimé à 42 milliards de shekels[15] si l'on table sur l'évacuation de 150 000 individus. Cette somme représente plus de

15. NDLR : 42 milliards de shekels équivalent à environ 9 milliards d'euros.

10 % du budget du pays. Si Israël se trouvait dans l'obligation d'assumer le coût de l'évacuation par ses propres moyens, sans aide internationale, il faudrait étaler les opérations de relogement sur cinq années au minimum.

La solution à deux États paraît donc encore faisable d'un point de vue spatial, à condition que soit trouvé un compromis sur les territoires à échanger. Celui correspondant à 4 % de la Cisjordanie semble pouvoir être un compromis raisonnable. Un accord de paix définitif, impliquant la délimitation d'une frontière entre Israël et la Palestine, aurait des conséquences très pratiques – en matière de logement, d'emploi, d'approvisionnement énergétique, de transport, etc. –, qu'il convient d'anticiper pour planifier les réponses appropriées.

***

D'aucuns affirment qu'Israël et les territoires palestiniens sont aujourd'hui si imbriqués que la solution à deux États est devenue obsolète. Une étude précise des faits prouve le contraire : en dépit de la progression de la colonisation, il reste possible de séparer deux États. Une telle solution ne se ferait pas simplement et aurait un coût élevé, mais elle demeure réaliste. L'imbrication des territoires n'est pas non plus un obstacle insurmontable dans le cas de Jérusalem, qui pourrait être partagée et devenir la capitale de deux États.

La principale entrave à la solution à deux États n'est donc pas géographique mais bien politique. L'interruption des négociations israélo-palestiniennes suite à la formation, au printemps 2014, d'un gouvernement palestinien d'union nationale intégrant le Hamas montre que le chemin à parcourir reste encore long.

Mots clés
Israël
Palestine
Processus de paix
Négociations