

Palestine-Israël : la brève histoire de la solution à deux Etats

Chronique de [Jean-Pierre Filiu](#). - professeur des universités à Sciences Po



Née du plan de partage de la Palestine par l'ONU, en 1947, la solution des deux Etats représente la seule perspective de règlement durable du conflit actuel.

Publié le 19 novembre 2023 à 07h00 dans Le Monde



Les lauréats du prix Nobel de la paix en 1994. De gauche à droite : Yasser Arafat, Shimon Peres et Yitzhak Rabin. SAAR YAACOV (GPO)

C'est dès novembre 1947 que l'ONU a adopté le principe même de la solution à deux Etats. Elle a en effet voté un plan de partage de la Palestine, alors sous mandat britannique depuis vingt-cinq ans, entre un Etat juif et un Etat arabe, Jérusalem demeurant sous statut international. Ce plan a bénéficié du soutien conjoint des Etats-Unis et de l'URSS, qui ont remis, à cette occasion, les différends de leur début de « guerre froide ». Il a été approuvé par la direction sioniste, pour qui l'attribution à un Etat juif de 55 % de la Palestine représentait une victoire inespérée, alors que la

population juive ne s'élevait qu'à un tiers de celle du territoire. Il a été rejeté par la partie arabe, qui fustigea la dépossession de la majorité autochtone de la population au profit des immigrants juifs récemment installés. Le sort de l'importante minorité arabe qui aurait continué d'habiter le futur Etat juif suscitait en outre l'inquiétude.

De la Nakba à Camp David

La guerre pour la Palestine éclate dès le vote du plan de partage par l'ONU, d'abord entre milices sionistes et arabes, puis, à partir de l'expiration du mandat britannique, en mai 1948, entre le nouvel Etat d'Israël et les armées arabes. Plus de la moitié des 750 000 Palestiniens contraints de quitter leur foyer le sont avant la proclamation de l'Etat d'Israël. Cet exode massif, désigné en arabe sous le nom de « *Nakba* » (la « catastrophe »), s'accompagne de la destruction ou de la judaïsation de centaines de localités palestiniennes sur le territoire désormais israélien, qui couvre 77 % de la Palestine mandataire (la Jordanie en annexe 22 %, la bande de Gaza sous administration égyptienne représentant le 1 % résiduel).

L'ONU admet Israël comme Etat-membre en mai 1949, tandis que les Etats arabes s'accordent pour dénier toute représentation autonome aux Palestiniens. Il faut attendre deux décennies pour que Yasser Arafat prenne le contrôle de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), vouée alors à la destruction de l'Etat d'Israël. Mais le refus de la lutte armée par l'Intifada, soit le « *soulèvement* » des territoires occupés par Israël, en décembre 1987, conduit l'OLP à endosser, un an plus tard, la solution à deux Etats.

Le président François Mitterrand avait, dès sa première visite d'Etat en Israël, en mars 1982, évoqué l'OLP et l'Etat palestinien à la tribune de la Knesset, le Parlement israélien. Lors de sa seconde visite d'Etat, en novembre 1992, il se réfère au plan de partage de la Palestine par l'ONU pour affirmer que, entre Israël et le futur Etat palestinien, « *le droit est le même* ». Il est vrai que son hôte en Israël est le premier ministre Yitzhak Rabin, qui vient d'ouvrir un canal secret de négociations avec l'OLP.

Ces pourparlers débouchent sur les « accords d'Oslo », signés entre MM. Rabin et Arafat, en septembre 1993. Ces accords créent une Autorité palestinienne, chargée de gérer les territoires évacués par Israël, mais ne mentionnent pas un Etat palestinien, car les discussions sur le statut final ne sont prévues qu'à l'issue d'une période intérimaire de cinq ans. En mars 1999, l'Union européenne (UE), alors sous présidence allemande, s'engage à reconnaître un Etat palestinien qui serait le fruit d'une négociation avec Israël, dissuadant ainsi Arafat de le proclamer unilatéralement. Ce n'est qu'en juillet 2000 que le président américain Bill Clinton réunit à Camp David le chef de l'OLP et le premier ministre israélien, Ehud Barak, pour discuter enfin de la solution à deux Etats.

De Camp David à l'« accord du siècle »

Le sommet de Camp David, mal préparé et encore plus mal géré, ne débouche pas sur un accord, ce qui n'empêche pas les pourparlers israélo-palestiniens de se poursuivre jusqu'à réduire les divergences au minimum, en janvier 2001. Deux des négociateurs, un Israélien et un Palestinien, prolongent l'exercice jusqu'au lancement, en décembre 2003, d'une « initiative de Genève » sur la coexistence entre Israël et un Etat palestinien indépendant, démocratique et démilitarisé. Une telle initiative est néanmoins non-gouvernementale, car George W. Bush a succédé en janvier 2001 à Clinton, et Ariel Sharon un mois plus tard à Barak. Bush, qui a déclenché la « *guerre globale contre la terreur* », en réaction aux attentats djihadistes de New York et de Washington, le 11 septembre

2001, ne se rallie, neuf mois plus tard, à la solution à deux Etats qu'à la condition que les Palestiniens se débarrassent de leurs dirigeants, « *compromis avec la terreur* », selon lui.

Arafat, sommé ainsi de se retirer, meurt en novembre 2004, tandis que les Etats-Unis n'envisagent qu'un Etat palestinien collaborant avec Israël dans la « lutte contre le terrorisme », la mission principale déjà assignée à l'Autorité palestinienne par les accords d'Oslo. C'est cette même vision qui anime l'« accord du siècle », conclu entre Donald Trump et Benyamin Netanyahou en janvier 2020, prévoyant l'annexion par Israël d'une bonne partie de la Cisjordanie, avec un « Etat-croupion » de Palestine sans continuité territoriale.

Un accord aussi léonin ne connaît d'ailleurs aucun début d'application, tandis que l'UE s'est assigné depuis deux décennies « l'objectif stratégique » de la solution à deux Etats. Mais la perspective européenne rejoint celle, énoncée à Genève en 2003, d'une réconciliation des deux nationalismes israélien et palestinien sur la même terre, partagée entre deux Etats, plutôt que celle de Bush et de Trump d'un « Etat » palestinien de pure forme, vassalisé par Israël pour en assurer la sécurité.

L'invocation rhétorique de la solution à deux Etats accompagne pour de nombreux dirigeants leur soutien plus ou moins actif à l'offensive en cours d'Israël sur Gaza, offensive d'une violence et d'une intensité sans aucun précédent. On ne peut cependant espérer sortir d'une telle tragédie sans donner à cette solution à deux Etats les moyens d'émerger d'une telle destruction. Encore faudra-t-il préciser s'il s'agit de la « solution » de Bush et de Trump, ou bien celle de Genève et de l'Union européenne.

Lire aussi : [Israël-Palestine : qu'est-ce que la solution à deux Etats ? Comprendre en trois minutes](#)
[Jean-Pierre Filiu\(professeur des universités à Sciences Po\)](#)