COMMANDERS
For Israel's Security

Répercussions de l'annexion de la Judée-Samarie sur la sécurité d'Israël et son avenir

Résumé analytique

Septembre 2018

Répercussions de l'annexion de la Judée-Samarie sur la sécurité d'Israël et son avenir

À propos de l'étude

Les pages suivantes résument les principales conclusions d'une vaste étude conduite sur une année, par des dizaines de membres de Commandants pour la sécurité d'Israël (CIS Commanders for Israel 's Security) – mouvement constitué de généraux à la retraite de toutes les agences de sécurité israéliennes – secondés par des experts de premier plan des secteurs privés et universitaires du pays, et d'ex haut fonctionnaires d'autres institutions gouvernementales.

L'étude, d'une portée sans précédent sur ce sujet, a pour objectif de soumettre à nos gouvernants une analyse exhaustive de l'éventail de conséquences qui pourrait découler des initiatives législatives en cours, en vue d'une annexion imminente de tout ou partie des territoires. Le but est de les exhorter à entreprendre un travail d'analyse professionnel et minutieux, et à mener un dialogue ouvert avec l'opinion publique, avant toute prise de décision.

Elle servira également de base à une vaste campagne de sensibilisation auprès de l'opinion publique israélienne, afin de l'alerter sur l'imminence potentielle d'une législation rendant l'annexion possible, ainsi que de toutes ses implications, que ce soit quant à la sécurité d'Israël, le bien-être de ses citoyens, ou le caractère et l'avenir de l'État.

Table des matières

Préface_____5

Introduction_____7

Partie A : De l'annexion de la zone C
à un scénario à un État : l'effet domino_____13

Partie B : Importance des processus d'annexion_____23

Partie C : Recommandations et conclusions_____56

Cartes
Carte 1 : Judée-Samarie – Zones sous contrôle – Situation actuelle___12

Carte 2 : Annexion de la zone C et mise
en place d'une administration militaire_____21

Carte 3 : Israël après l'annexion_____45

Graphiques et tableaux

Graphique 1 : Effet domino de l'annexion_____16

Graphique 2 : Évolution du processus d'annexion et conséquences__54

Tableau 1 : Synthèse des coûts d'annexion pour la zone C_____40

Tableau 2 : Synthèse des coûts d'annexion de la Judée-Samarie_____44

Préface

Au terme de cinquante ans de présence israélienne en Judée-Samarie (Cisjordanie) et vingt-cinq ans après les accords d'Oslo, le gouvernement israélien n'a toujours pas de politique claire en ce qui concerne l'avenir de la région. Pour l'heure, la question ne figure même pas en tête de liste des menaces pour la sécurité d'Israël, telles qu'elles sont présentées par les autorités. Pourtant, son impact est crucial pour l'avenir de l'État.

L'avenir de la Judée-Samarie, forte d'une population palestinienne de près de trois millions d'habitants, est étroitement lié à la sécurité nationale d'Israël. Cependant, les décisions sur ce sujet sont motivées par des intérêts politiques et politiciens, des convictions et des émotions sectorielles, et non par une analyse stratégique rigoureuse.

Les projets d'annexion de la Judée-Samarie, jusqu'à présent considérés comme les fantasmes d'une minorité extrémiste, ont récemment pris la forme de projets de loi concrets et de propositions gouvernementales.

Dès le début de son mandat, le gouvernement actuel (34e gouvernement israélien) a non seulement favorisé une annexion rampante et de facto de la Judée-Samarie, et de la zone C en particulier, mais également posé les bases d'une annexion par voie législative, en préparant l'infrastructure juridique nécessaire.

À notre connaissance, cette démarche politique se déroule sans analyse approfondie des conséquences sécuritaires, diplomatiques, économiques, juridiques et sociales de telles initiatives, et sans que les instances professionnelles gouvernementales compétentes ne soumettent leurs évaluations des conséquences d'une telle politique.

De même, ces mesures ne prennent pas en compte le souhait de la plupart des Israéliens de préserver la majorité juive et le caractère sioniste de l'État, conformément à l'esprit et aux valeurs de la Déclaration d'Indépendance d'Israël.

Il convient de noter qu'un sondage commandité par CIS en janvier 2018, a révélé deux choses : non seulement qu'une majorité des sondés en général rejette l'idée d'annexion,

mais également qu'une majorité des électeurs de tous les partis politiques – de gauche, de droite, du centre, religieux et autres, la rejette également – à la seule exception du parti HaBayt Hayehoudi (Foyer juif), dont les électeurs sont divisés à parts égales entre partisans et opposants de l'annexion.

L'étude approfondie menée par Commandants pour la sécurité d'Israël (CIS), résumée dans ce document, démontre clairement que les efforts d'une minorité annexionniste déterminée, qui encourage ce processus d'annexion – à la fois de façon rampante mais aussi légale – vont immanquablement provoquer des ondes de choc qui, en conséquence, menaceront la sécurité d'Israël, son caractère Juif et démocratique, ses relations avec ses voisins, avec la diaspora juive, et influencera négativement l'attitude de la communauté internationale à l'égard du pays.

Ce document passe en revue et analyse les conséquences sécuritaires, diplomatiques, économiques, juridiques et sociopolitiques d'un processus susceptible de mettre fin à la vision sioniste d'Israël en tant qu'État démocratique et sûr, doté d'une nette majorité juive pour les générations à venir.

Il a pour objectif principal de tirer la sonnette d'alarme sur une défaillance majeure au niveau national et de fournir les éléments factuels et une base de travail professionnelle aux discussions entre les législateurs et le grand public sur cette question cruciale.

Dans l'esprit du plan "La Sécurité avant tout" de CIS, le gouvernement israélien devrait entamer immédiatement des démarches en vue d'une séparation civile d'avec les Palestiniens.

C'est possible et démontré dans ce plan, et ce sans pour autant modifier le déploiement actuel et la responsabilité de Tsahal et du Shin Bet en Judée-Samarie, dans l'attente d'un accord futur viable entre deux États.

En parallèle, le gouvernement doit bloquer ses initiatives d'annexion inconsidérées, qui menacent l'avenir de tout le projet Sioniste.

Amnon Reshef, major général (à la retraite)
Président de Commandants pour la Sécurité d'Israël

Introduction

Au terme de cinquante ans de présence israélienne en Judée-Samarie (Cisjordanie) et vingt-cinq ans après les accords d'Oslo, le gouvernement israélien n'a toujours pas de politique claire en ce qui concerne l'avenir de la région. Pour l'heure, la question ne figure même pas en tête de liste des menaces pour la sécurité d'Israël, telles qu'elles sont présentées par les autorités. Pourtant, son impact est crucial pour l'avenir de l'État.

La dernière déclaration sans appel à ce sujet date d'il y a neuf ans, quand le Premier ministre Benjamin Netanyahou avait prononcé son fameux discours à l'Université Bar Ilan:

"Le droit d'établir notre État souverain ici, sur la Terre d'Israël, découle d'un simple fait: Israël est le berceau du peuple juif... Cependant, mes amis, nous devons ici dire toute la vérité. La vérité est qu'au sein de notre patrie, au cœur de notre patrie juive, vit maintenant une vaste population de Palestiniens. Nous ne voulons pas les gouverner. Nous ne voulons pas diriger leur vie. Nous ne voulons pas leur imposer notre drapeau et notre culture. Dans ma vision de la paix, il y a deux peuples libres vivant côte à côte, sur cette petite terre, dans des relations de bon voisinage et dans le respect mutuel, chacun avec son drapeau, son hymne et son gouvernement, et aucun d'eux ne menaçant la sécurité et l'existence de son voisin..."

Mais cette vision de la séparation d'avec les Palestiniens ne s'est pas traduite par une politique et une stratégie concrètes. Car, en pratique, la Knesset et le gouvernement ont en effet promus une réalité contraire, qui empêche toute séparation future.

La discussion sur l'avenir de la Judée-Samarie est dictée par des intérêts, des croyances et des émotions partisans, sans aucune analyse approfondie, pourtant essentielle avant toute prise de décisions susceptibles d'affecter la sécurité et l'avenir d'un peuple et d'une nation.

En l'absence de stratégie nationale, la politique israélienne concernant les territoires se décide au coup par coup, et reflète le pouvoir de marchandage de l'extrême-droite au sein de la société israélienne. En conséquence, la volonté d'étendre la présence d'Israël en Judée-Samarie a sapé la fragile stabilité en Cisjordanie et rendu encore plus difficile le maintien d'une situation viable à long terme.

La Judée-Samarie compte aujourd'hui 2,6 millions de Palestiniens qui vivent sous autonomie limitée (en plus des 330 000 Palestiniens qui sont des résidents de Jérusalem-Est). Leur vie quotidienne est organisée de manière qu'ils ne constituent pas aujourd'hui un fardeau pour l'économie israélienne, car dépendent en majorité de l'Autorité Palestinienne.

Israël n'a pas la charge de leur fournir un accès aux services de santé, d'éducation, d'emploi, de protection sociale ni de développer ou d'entretenir leurs infrastructures. Enfin, les agences de sécurité palestiniennes maintiennent une coopération sécuritaire avec les forces de sécurité israéliennes, permettant ainsi à Israël de conserver une présence militaire relativement limitée en Judée-Samarie, ce qui est d'une importance capitale.

La séparation géographique entre les populations juives et palestiniennes a procuré aux Israéliens un sentiment de protection et de sécurité. Cependant, cette situation reste fragile.

Depuis le second accord d'Oslo (1995), la Judée-Samarie a été divisée en zones sous responsabilité palestinienne totale ou partielle (zones A et B qui représentent 40 % de la Judée-Samarie) et en zones sous totale responsabilité israélienne (zone C, qui englobe les 60 % restants).

Cette division a eu pour effet de créer une séparation géographique et démographique entre populations juives et palestiniennes, et réduit les frictions entre les deux populations. La construction de la barrière de sécurité a également contribué à séparer géographiquement les blocs d'implantations juives situés à l'ouest de la barrière et les principaux centres de population palestiniens à l'est, laissant la plupart des habitants israéliens vivant dans les territoires, en dehors de la zone de friction entre les deux populations.

Cette réalité intérimaire sur le terrain donne aux Israéliens un sentiment de protection. De plus, le déploiement limité des forces de Tsahal dans les territoires, fait que la plupart des Israéliens ont vu leur périodes de service militaire de réserve diminuer.

Toutefois, cette situation est fragile, comme nous avons pu le constater lors de la Seconde Intifada et lors des vagues de violence moins dévastatrices qui ont suivi. Grâce à la coopération sécuritaire avec les Palestiniens, des centaines d'attaques terroristes ont pu être évitées et leurs auteurs arrêtés. Cependant, pour que cette coopération perdure, les troupes et les officiers de sécurité palestiniens, ainsi que leurs familles et leurs proches, doivent avoir le sentiment que ce travail sert l'intérêt national palestinien et ne constitue pas uniquement un acte de collaboration avec l'occupant.

Sans aucun horizon ni espoir de solution politique, cette situation ne durera pas. Dans la pratique, les décisions d'Israël ont à plusieurs reprises mis à mal la poursuite de cette coopération sécuritaire. Il est évident qu'une annexion accélérée, encouragée par des éléments extrémistes, menacerait d'y mettre un terme définitif.

Ces dernières années, le gouvernement a encouragé par des actions sur le terrain ainsi que par le vote de différentes lois une annexion " de facto " et rampante de certaines parties de la zone C et mis en place les fondements d'un système juridique plus vaste permettant une annexion " de jure " et plus étendue.

Pendant des années, les idées et les plans visant à annexer tout ou partie de la Judée-Samarie, étaient considérés comme les caprices irréalistes d'une minorité politique extrémiste. Aujourd'hui, étant donné le rôle clé de la représentation politique de cette minorité dans la coalition gouvernementale, ces idées annexionnistes prennent la forme de projets de lois concrets. Cette tendance est encore attisée par des développements politiques intérieurs et extérieurs, que les dirigeants de cette coalition et leurs partisans perçoivent comme une " opportunité historique".

Alors que les éléments les plus extrémistes de la coalition gouvernementale et des habitants des implantations exhortent le gouvernement à saisir cette "opportunité", en annexant toute la Judée-Samarie, certains, parmi les plus modérés, se préoccupent des retombées diplomatiques, sécuritaires, économiques, sociales et juridiques d'une telle initiative.

Ces cercles proposent donc des schémas d'annexion partielle de la zone C , limitée géographiquement, ou fonctionnelle, ou d'autres encore concernant le statut des résidents israéliens. Ces solutions préconisent l'annexion des blocs d'implantations, ou l'extension de la souveraineté au stricte territoire des implantations israéliennes, ou encore l'application de la législation israélienne aux résidents israéliens de Judée-Samarie.

Il est évident que toute décision prise au niveau national doit être basée sur un travail d'équipe complet et en profondeur, en coopération avec tous les corps de l'Etat concernés, dans le but d'identifier toutes les implications qui en découleraient à court et long terme. Et cela implique une rupture avec les politiques du passé.

À notre connaissance, le gouvernement n'a entrepris aucun travail de ce type, ni mis en place un processus de prise de décision structuré. Il n'a pas consulté d'experts dans les domaines de la sécurité, de la diplomatie, de la sociologie ou de l'économie.

Au contraire, il met en œuvre des politiques et décide de mesures guidées par des considérations en partie occultées du public. **Ces mesures vont à l'encontre de l'opinion de la majorité des Israéliens et n'ont jamais été soumises à une décision de l'électorat**.

Dans ce contexte, les Commandants pour la sécurité d'Israël (CIS) ont procédé à une analyse approfondie et globale des différents scénarios d'annexion, afin de fournir une évaluation professionnelle de leurs conséquences, dans le but d'informer les décideurs et l'opinion publique.

L'étude met également au défi les députés et les autres partisans de l'annexion d'expliquer clairement à l'opinion publique les considérations qui les guident dans leur choix politique annexionniste. Ce travail implique de leur part un exposé des solutions qu'ils préconisent pour contrecarrer l'éventail des conséquences néfastes et problématiques détaillées dans cette étude. Cette démarche est indispensable avant d'engager Israël dans une dynamique potentiellement irréversible d'annexion et de rendre impossible toute séparation future entre les deux peuples.

Carte 1 :
Judée-Samarie – Zones de contrôle – Situation actuelle

Légende

- La Ligne Verte
- Barrière de sécurité existante
- Barrière de sécurité prévue
- Implantations juives en Judée-Samarie

Zones de contrôle en Judée-Samarie

- Zone A
- Zone B
- Zone C

Superficie de la zone (en km²)	
Judée-Samarie – 5 842	
Zone A	1 000
Zone B	1 201
Zone C	3 641

© CIS

8 4 0 8 16 24 KM

Partie A :
De l'annexion de la zone C à un scénario à un seul État : l'effet domino

La plupart des annexionnistes estiment pouvoir atteindre leur objectif stratégique (annexer la plus grande partie de la Cisjordanie, tout en réduisant au minimum les populations palestiniennes annexées) s'il est mis en œuvre de façon progressive. Pour chaque étape, ils identifient donc avec soin le seuil de tolérance des opposants à l'annexion, en Israël et sur la scène internationale, le testent en permanence, et évitent de le dépasser.

Une analyse de la stratégie politique des annexionnistes et de leurs représentants au sein du pouvoir ainsi que dans leur environnement stratégique, prouve que leur espoir de pouvoir contrôler le processus graduellement est illusoire. En voici les trois principales raisons :

- Premièrement, **les facteurs intérieurs israéliens** : plus la réaction à l'extérieur sera modérée – les Palestiniens, les pays de la région et la communauté internationale – plus le lobby pour l'annexion exercera une pression déterminée et efficace sur ses représentants à la Knesset et sur le gouvernement pour accélérer le processus d'annexion, afin de ne pas passer à côté de cette "opportunité".
- Deuxièmement, **la réponse prévisible de la communauté internationale**: en cas d'initiative d'annexion par législation, même concernant une annexion limitée, les observateurs les plus pessimistes prévoient une vive réaction qui bloquera toute possibilité d'annexion. Les plus optimistes misent sur une réaction plus sévère encore – mais seulement au terme d'une escalade importante des étapes d'annexion. Cependant, les deux groupes soulignent que les stratèges de l'annexion ne peuvent anticiper le niveau de tolérance et le seuil de retenue de la communauté internationale. En conséquence, les annexionnistes poursuivront leurs efforts d'annexion jusqu'à ce qu'une réaction massive se produise.

- Troisièmement, la plus importante : **tester la capacité de résistance de l'Autorité palestinienne**. Il est impossible de prédire avec certitude, ni même d'évaluer, à quel moment apparaîtra le point de rupture, et quand les mesures unilatérales d'Israël provoqueront l'arrêt de la coopération sécuritaire avec l'Autorité palestinienne, ou même l'effondrement de cette dernière.
  Quel que soit le scénario envisagé, Israël se trouvera face à une dynamique incontrôlable, dans la mesure où les organes de sécurité israéliens seront alors contraints de pallier au vide créé en matière de sécurité, et de gérer les affaires courantes et administratives, dans le cas par exemple d'une nouvelle vague de violence, et les conséquences qui en découleraient sur la population.
  Puisque les annexionnistes ne sont pas en mesure de définir ce point de rupture, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils ralentissent d'eux-mêmes leur propre initiative, ni à ce qu'une pression politique quelconque s'exerce à temps dans le sens contraire pour stopper le mouvement. Une fois ce point de rupture franchi, Israël n'aura d'autre choix que de prendre le contrôle de toute la Cisjordanie, et de contrôler l'ensemble de la population.

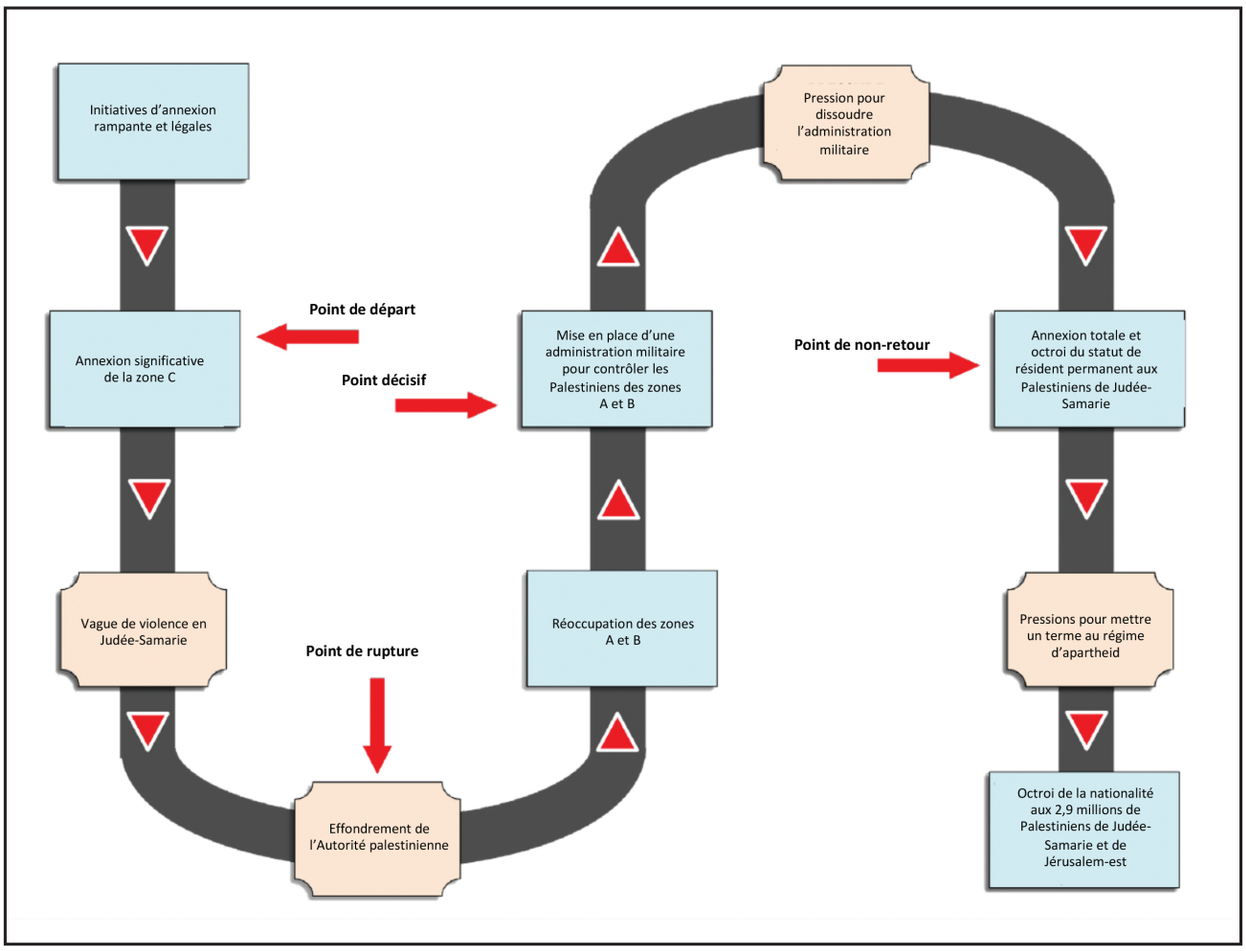
Pour ces trois raisons, nous prévoyons une réaction en chaîne ou un **effet domino**, qui se déclenchera à chaque initiative concrète d'annexion, chacune provoquant la suivante:

- Le passage d'une annexion rampante et progressive à une annexion légale constituera **le point de départ**. Si on part du principe que ces initiatives ne rencontrerons pas d'opposition, elles conduiront inévitablement à des initiatives d'annexion plus importantes, pour atteindre le niveau suivant d'escalade.
- L'histoire nous a enseigné que la violence palestinienne éclatait dès que les Palestiniens ressentaient une forme d'intransigeance de la part d'Israël (voir ci-dessous). Le **tournant décisif** sera atteint avec l'apparition de la violence armée généralisée en Judée-Samarie, qui entrainera la fin de la coopération avec les agences de sécurité palestiniennes (et même leur possible implication dans le mouvement de révolte) et l'effondrement de l'Autorité palestinienne, soit par décision politique palestinienne, soit sous la pression de la population palestinienne, voire les deux ensemble.

- Ces développements obligeront Tsahal à prendre le contrôle des zones A et B et à imposer une administration militaire, ce qui constituera un **point de rupture**.
- **Le point de non-retour** surviendra avec l'annexion du reste de la Cisjordanie et de sa population, et avec l'octroi du statut de résident permanent aux 2,6 millions de Palestiniens, sous l'effet de pressions politiques et sociales internes ou sous l'impulsion d'acteurs régionaux et de la communauté internationale, pour mettre un terme à l'administration militaire.
- Enfin, sous l'effet de pressions nationales et internationales de plus en plus fortes et dures, Israël sera contrainte d'accorder la citoyenneté à des millions de résidents palestiniens de Judée-Samarie, ce qui entraînera inévitablement l'émergence d'un seul État, binational.

  Comme on le verra plus loin, même si le reste de la Cisjordanie n'est pas annexé et demeure sous administration militaire, les dommages causés à la sécurité d'Israël, à ses relations diplomatiques dans la région et dans le monde, à son statut sur la scène internationale, à ses valeurs et à l'intérêt national, ces dommages et conséquences seront d'une gravité extrême.

Graphique 1: Annexion – Effet domino de l'annexion



Point décisif :
Violence et démantèlement de l'Autorité palestinienne

Nous partons du principe que les réactions des Palestiniens sont différentes quand il s'agit de réagir à des mesures prises par les États-Unis ou d'actions interprétées comme preuves de l'intransigeance israélienne.

C'est ce que nous avons pu constater lors des Première et Seconde Intifadas après les échecs de l'option jordanienne , de l'après Camp David II, et lors de la vague de violence dite des "loups solitaires", qui s'est déclarée dans le sillage du changement de statu quo sur le Mont du Temple.

Une annexion même partielle, mais votée par une loi, entre dans cette dernière catégorie. En conséquence, la réaction du public et des dirigeants palestiniens constituera le point décisif qui mettra fin au processus d'annexion soi-disant "sous contrôle" et donnera lieu à une chaîne d'événements qui échapperont au contrôle d'Israël.

Nous sommes incapables d'identifier précisément ce moment critique. Cependant, **l'annexion d'une partie importante de la zone C fera clairement comprendre à la population et aux dirigeants palestiniens qu'Israël ferme la porte à la création future d'un État palestinien viable avec une continuité territoriale et voisin d'Israël , et donc à une solution à deux États**. Cette situation enlèvera immanquablement toute légitimité à l'Autorité palestinienne, accélérant son affaiblissement et augmentant le risque de son effondrement – soit par le biais d'une décision des dirigeants palestiniens eux-même de mettre fin à l'Autorité palestinienne, et éventuellement de relocaliser l'OLP hors des territoires, soit à la suite d'un soulèvement populaire.

De ce fait, les accords d'Oslo, qui ont servi de base à la création de l'Autorité palestinienne et de ses forces de sécurité, ne seront plus d'actualité. En effet, nous estimons que la **coopération entre les agences de sécurité palestiniennes et les forces de sécurité israéliennes diminuera, pour finalement cesser complètement, avant même que l'Autorité palestinienne ne cesse d'exister**.

Face à la frustration de la population palestinienne, au démantèlement de l'Autorité palestinienne et en l'absence de coopération avec les forces de sécurité israéliennes, une **vague de violence risque de déferler sur la Judée-Samarie, pour ensuite déborder à l'intérieur même d'Israël, avec l'embrasement possible en parallèle de la bande de Gaza**.

Si un tel scénario se produit, on peut s'attendre à ce que les anciens membres formés et armés des agences de sécurité palestiniennes, ainsi que les militants armés des

"Tanzim" (milice armée du Fatah) rejoignent la lutte. Les milices armées du Hamas, à l'origine des attaques terroristes les plus violentes contre les Israéliens au cours de la Seconde Intifada, chercheront à attiser la violence et à exploiter le vide ainsi créé pour renforcer les activités du Hamas dans toute la Judée-Samarie.

Enfin, **l'armée israélienne sera obligée de reprendre le contrôle de toutes les zones de l'Autorité palestinienne (zones A et B), et de ses 2,3 millions d'habitants**.

La prise de contrôle par Tsahal des villes et des villages des zones A et B, sera probablement longue et les combats acharnés. Partant de l'hypothèse qu'elle prendra la même forme que l'opération Rempart en 2002, elle nécessitera le recours aux forces régulières ainsi que l'appel de réservistes, l'utilisation de 3 à 5 divisions, y compris la mobilisation de quelques 30 000 soldats réservistes.

Un processus de plusieurs mois, environ 45 jours de combats.

Point de rupture :
Mise en place d'une administration militaire ; Contrôle et responsabilité sur 2,3 millions de Palestiniens

Une fois l'Autorité palestinienne disparue, **la responsabilité civile et la gestion du quotidien de 2,3 millions de Palestiniens retombera sur Israël. Israël sera contraint de rétablir un gouvernement militaire, avec tout ce que cela implique : mise en place de systèmes d'infrastructure civile, gestion des systèmes d'éducation, de santé et de protection sociale, et développement du marché du travail et de l'économie locale**.

Sur la base de la politique actuelle, et si le gouvernement israélien souhaite concrétiser ses ambitions annexionnistes, on peut s'attendre à ce qu'il accélère encore l'expansion des implantations existantes et en crée de nouvelles dans la zone

annexée, notamment par le biais de mesures économiques destinées à encourager les Israéliens à s'y installer.
Il sera impossible de faire la distinction entre les centaines de milliers de Palestiniens de la zone annexée (qui, comme on l'a noté, recevront le statut de résidents permanents), et les millions de Palestiniens de la zone sous administration militaire.

Il sera également impossible de passer d'une communauté palestinienne à une autre, d'une ville ou d'un village à un autre dans les zones sous administration militaire (zones A et B) sans passer par le territoire souverain (en cas d'annexion) de l'État d'Israël (zone C). En conséquence, les Forces de sécurité israéliennes devront se charger de contrôler les mouvements de tous les Palestiniens à l'intérieur du territoire israélien nouvellement souverain.

Cette situation où les populations seront imbriquées les unes aux autres créera des tensions incessantes, qui seront le terreau de menaces sécuritaires permanentes, qui rendrons beaucoup plus difficile le travail de prévention et neutralisation de ces menaces.

La possibilité pour les Palestiniens d'entrer en territoire israélien nouvellement annexé, depuis les zones sous administration militaire sera grandement facilitée à cause de cette situation d'imbrication des populations, avec tous les risques que cela comporte et l'augmentation considérable du risque d'attaques terroristes.

Le seul remède possible à cette situation serait la construction d'une nouvelle barrière de sécurité le long des nouvelles lignes de démarcation autour des territoires annexés. Comme nous l'expliquons ci-après, ce projet aura peu de chances de voir le jour en raison de son ampleur et des ressources humaines et budgétaires énormes que nécessiteraient sa construction, sa gestion et sa maintenance.

Pour contrer ces menaces, les forces de défense israéliennes seront obligées de renforcer leur présence en Judée-Samarie de manière permanente et conséquente. Elles devront intensifier leurs activités et séparer physiquement les populations par le moyen de routes séparées, de points de contrôle et autres moyens administratifs. Ces nouvelles taches se feront sur le compte et au détriment des missions essentielles de Tsahal, (de défense du territoire nationale face aux menaces extérieures), et affaibliront son niveau de préparation opérationnelle à ces missions.

Si ce scénario se matérialise, il faudra également s'attendre à une vive réaction de la communauté internationale. Cette réaction pourra prendre la forme de sanctions économiques.

De même, une importante crise diplomatique éclatera avec l'Égypte et la Jordanie, crise qui portera un grave préjudice à la coopération sécuritaire qui existe avec ces pays et avec d'autres pays de la région.

L'importance stratégique considérable de l'étroite coopération militaire et sécuritaire qui existe entre Israël et la Jordanie deviendra malheureusement pleinement évidente quand elle aura cessé d'exister, surtout si la réaction de la population palestinienne en Jordanie déstabilise le régime dans le royaume.

Cette situation (dans laquelle Israël impose sa souveraineté sur certaines parties de la Judée-Samarie, intensifie la construction des implantations juives, en construit de nouvelles et impose une administration militaire sur le reste de la Cisjordanie et ses 2,3 millions d'habitants palestiniens), ne pourra pas durer éternellement.

La pression politique intérieure pour agrandir les territoires sous contrôle israélien en Judée-Samarie, combinée à la pression extérieure exigeant de mettre fin au régime militaire et au déni des droits civils de millions de Palestiniens, amèneront vraisemblablement Israël à abolir l'administration militaire et à imposer sa souveraineté à l'ensemble de la Judée-Samarie.

Carte 2 : Annexion de la zone C et mise en place d'une administration militaire

Légende

- Barrière de sécurité existante
- Implantations juives en Judée-Samarie
- Zone palestinienne sous Administration militaire
- Territoire sous souveraineté israélienne

Habitants de Judée-Samarie		
Nationalité	Nombre	%
Juive*	413 000	14
Palestinienne	2 600 000	86
Total	3 013 000	100

*Bureau central des statistiques, décembre 2017

© CIS

8 4 0 8 16 24 KM

Point de non-retour:
Annexion du reste de la Judée-Samarie; Mise en œuvre de la solution à un seul État

L'annexion de la totalité de la Judée-Samarie marquera l'abandon irréversible de toute possibilité future de séparation entre les deux peuples, et l'adoption de facto de la solution à un seul État pour deux peuples.

Partant du principe que les résidents palestiniens de Judée-Samarie bénéficient d'un statut de réfugiés permanent et non de la citoyenneté israélienne, cela signifie qu'environ 25 % des résidents de l'État se voient refuser l'accès à des droits civils complets. Et si, pour faire face à la nouvelle situation, la Knesset promulgue des lois et des législations restreignant la liberté de mouvement des Palestiniens et leur interdisant l'accès à des zones situées à l'intérieur de la Ligne verte, personne ne pourra contester qu'Israël applique bel et bien une politique discriminatoire de type apartheid.

Un processus d'annexion totale, de même que la politique discriminatoire qui l'accompagnerait, saperait donc gravement la sécurité d'Israël, ses intérêts nationaux, et conduirait le pays à un statut de paria au sein de la communauté internationale. Israël risque de connaître la plus grave crise stratégique de son histoire et d'être contraint à choisir entre un statut d'État voyou, similaire à celui de l'Afrique du Sud et sa politique d'apartheid, l'abandon son caractère juif et sa redéfinition en tant qu'État de tous ses citoyens.

Ce scénario illustre l'effet domino et les risques inhérents à une annexion, même partielle, pour la sécurité, l'identité et le caractère d'Israël en tant qu'État juif et démocratique, comme défini par sa Déclaration d'indépendance.

Dans les sections suivantes, nous allons présenter les conséquences sécuritaires, diplomatiques, économiques, sociales et juridiques de l'effet domino déclenché par une annexion partielle et qui aboutit à un contrôle de l'ensemble de la Cisjordanie et de tous ses habitants.

Partie B : Conséquences de l'annexion
Répercussions sécuritaires et militaires

La coopération sécuritaire avec l'Autorité palestinienne est vitale pour la sécurité d'Israël. Les étapes d'une annexion conduiraient à sa fin, et de là, à la prise de contrôle militaire de la Judée-Samarie. Une intensification des tâches de sécurité et de maintien de l'ordre dans la région incombera aux forces de défense israéliennes. Cela compromettra la préparation militaire sur d'autres fronts et nécessitera la mise en place d'infrastructures civiles et de défense à grande échelle.

Depuis les accords d'Oslo, l'approche opérationnelle adoptée par Tsahal et le Shin Bet en Judée-Samarie a accordé un poids considérable à la coopération avec les agences de sécurité de l'Autorité palestinienne. Cette coopération a été mise en place par les accords et en constitue la principale composante encore strictement respectée par les deux parties. La coopération comprend l'échange de renseignements et une coordination opérationnelle relativement étroite en matière de lutte contre le terrorisme. On met à son crédit le fait d'avoir sauvé d'innombrables vies israéliennes.

Toute étape vers une annexion – même limitée – via une législation, aura de lourdes conséquences sur la poursuite de la coopération sécuritaire avec l'Autorité palestinienne pour plusieurs raisons. Premièrement, l'arrêt de la coopération sécuritaire est l'un des rares moyens d'action possible dont disposent les Palestiniens pour réagir à des initiatives hostiles d'Israël. **Par le passé, le leadership palestinien a réduit le niveau de coopération sécuritaire en réponse à des événements beaucoup moins importants que l'annexion légale. Par conséquent, la possibilité que l'annexion débouche sur une réaction plus extrême encore, jusqu'au point de mettre fin à la coopération, ne doit pas être exclue.** En second lieu, **l'annexion va éroder la motivation du personnel de sécurité palestinien à coopérer avec Israël**, de sorte que même si la coopération continue en théorie, elle ne sera plus aussi efficace dans la pratique. Troisièmement, on

pourra interpréter l'initiative annexionniste israélienne comme la preuve de sa détermination à empêcher la création d'un État palestinien, mettant ainsi les agences de sécurité palestiniennes en position de collaborateurs de l'occupation, plutôt que de défenseurs des intérêts nationaux palestiniens. Dans ces conditions, la pression exercée par les pairs et le public pour mettre fin à la coopération sécuritaire est susceptible de donner lieu à des menaces, des manifestations et même des attaques physiques contre des membres des agences de sécurité.

Annexer une partie importante de la zone C est susceptible de conduire à un soulèvement violent, caractérisé par une importante activité terroriste. Les forces de sécurité palestiniennes et les " Tanzim " (milices armées du Fatah) pourraient se joindre à la lutte armée. Et le Hamas se joindrait certainement à eux.

L'annexion exacerbera la motivation des Palestiniens à recourir à la violence contre Israël. Les organisations qui prônent des actions terroristes continues contre Israël, le Hamas en particulier, bénéficieront d'une plus grande légitimité et liberté d'action ; le recrutement au sein de ces organismes augmentera tout comme le nombre de candidats à des actes terroristes. Cela s'appliquera à la fois aux Palestiniens des zones annexées et d'ailleurs. En conséquence, il sera nécessaire de se préparer à une multiplication des tentatives d'attaques terroristes dans toutes les régions de Judée-Samarie, ainsi qu'à Jérusalem-Est et dans la bande de Gaza. En outre, **on peut également s'attendre à un regain de résistance populaire** moins violente sous forme de manifestations, jets de pierres, etc.

L'une des inconnues de cette situation est la mesure dans laquelle les forces de sécurité palestiniennes et les " Tanzim " bien entraînés et armés seront impliqués. Plus le choc provoqué par l'annexion sur l'opinion publique palestinienne sera grand, plus importante sera la probabilité de les voir rejoindre la lutte armée. Tout comme il était impossible de prédire le caractère et le déclenchement de la Première Intifada, et tout comme la Seconde Intifada avait un caractère différent et plus violent que la Première, la nature et la date des futurs soulèvements ne peuvent se prédire.

Une chose est certaine : si les forces de sécurité palestiniennes et les "Tanzim" rejoignent le soulèvement, il sera plus violent que les précédents.

Les forces de défense israéliennes seront obligées de doubler leur présence en Judée-Samarie. Leur entraînement sera considérablement réduit et leur préparation à une confrontation sur les fronts nord, est et sud sera fortement perturbée.

Dans un scénario d'annexion, les forces de défense israéliennes n'auront d'autre choix que de renforcer de façon significative leur présence en Judée-Samarie, voire la doubler, pour compenser la fin de la coopération sécuritaire avec les agences de sécurité palestiniennes, y compris dans le domaine du renseignement, pour affronter l'éventail des menaces accrues détaillées ci-dessus.

Les programmes d'entraînement de Tsahal seront eux aussi considérablement réduits et son état de préparation sur les fronts du Nord (Syrie et Liban), de l'Est, et du Sud (Gaza) sera gravement compromis. La flambée de violence et l'escalade sur le terrain, prévisibles, conduiront l'armée israélienne à revoir ses activités à la hausse et à créer une séparation physique entre les deux populations, y compris au moyen de routes séparées, de postes de contrôle et autres, similaires à ceux mis en place pendant la Seconde intifada. Il sera également nécessaire de déplacer les unités de police des frontières (qui font partie de la police israélienne) de l'intérieur de la Ligne verte, pour renforcer le travail de la police dans le district de Jérusalem. Ce qui altérera le niveau de sécurité le long de la barrière de protection et à l'intérieur d'Israël.

L'effondrement de l'Autorité palestinienne et l'absence d'une autre autorité gouvernementale forceront Israël à prendre le contrôle des zones A et B et à leur imposer un régime d'administration militaire.

Selon notre évaluation, il ne faut pas espérer une prise de contrôle "tranquille". Des combats seront nécessaires pour s'emparer des villes et des villages des zones A et

B – et le processus pourra être assez long. Nous pensons que cette prise de contrôle par la force suivra le schéma de l'opération Rempart (2002). En conséquence, des forces régulières et de réserve, sur une échelle de 3 à 5 divisions, seront nécessaires, y compris l'enrôlement d'environ 30 000 soldats réservistes, pour compléter la tâche et stabiliser la situation. Ce processus prendra jusqu'à trois mois, dont 45 jours de combat, avec toutes les conséquences sécuritaires, diplomatiques et économiques que cela implique.

Avec l'annexion de zones importantes, il apparaîtra clairement à la population et aux dirigeants palestiniens que la solution à deux États n'est plus viable. En outre, la justification principale du fonctionnement continu de l'AP disparaîtra. Ce qui portera fatalement préjudice au reste de légitimité de l'Autorité palestinienne, accélérera son affaiblissement et entraînera probablement son effondrement – que ce soit par une décision des dirigeants palestiniens ou à la suite d'un soulèvement populaire.

En l'absence d'une autorité administrative centrale comme l'Autorité palestinienne, le fardeau et la responsabilité de la gestion de 2,3 millions de Palestiniens incomberont à Israël. Ou plus précisément, à son administration civile. Nous estimons qu'au terme de plusieurs mois de résistance et d'adaptation, certaines unités gouvernementales continueront de fonctionner malgré l'effondrement de l'Autorité palestinienne.

Ce scénario nécessitera un changement important dans l'organisation de l'administration civile et un renforcement considérable, dont la mise en place de fonctions, d'infrastructures et d'installations nécessaires à l'administration militaire. En outre, le Shin Bet, la police israélienne, le système de justice militaire et les services pénitentiaires israéliens devront également être renforcés, pour une portée et une durée qui dépendront de la situation sécuritaire et seront susceptibles de durer des années. Nous nous attendons à ce que la transition vers une stabilisation sur le terrain prenne plusieurs mois. Au cours de cette période, l'administration

civile sera renforcée par des unités de l'administration militaire. Il faudra également envisager le recrutement d'officiers permanents et de fonctionnaires pour les ministères du gouvernement, de même que l'acquisition de matériel et la mise en place de divers organismes de contrôle. L'ampleur de ce renforcement dépendra du rétablissement de l'ordre public.

Avec le temps, une intervention gouvernementale sous la forme d'une administration militaire sera nécessaire pour assurer l'ordre public et une vie quotidienne raisonnable aux 2,6 millions de Palestiniens (2,3 de millions des Zones A+B, plus environ 300,000 de la Zone C).

Ce processus comprendra deux étapes. La première consistera à assurer le contrôle des installations vitales, à réactiver le fonctionnement des systèmes locaux, à fournir un soutien humanitaire avec la coopération d'organisations internationales (même s'il est peu probable qu'elles coopèrent) et l'activation de systèmes d'infrastructure vitaux. La deuxième étape consistera à recruter le personnel local, à développer les sources d'emploi et les ressources économiques, à gérer le système éducatif, à maintenir et réhabiliter les systèmes d'infrastructure, à relancer la gestion du registre de la population et assurer le contrôle et la gestion des terres et des biens. En règle générale, les services publics seront fournis par le personnel local dans la mesure du possible.

On peut supposer que la police civile palestinienne cessera de fonctionner, soit en raison de l'effondrement du système palestinien en charge de sa gestion, soit par crainte que son personnel ne soit considéré par le public palestinien comme collaborateur de l'occupation.

Il faut noter qu'il serait déraisonnable de s'attendre à ce que la police israélienne, qui devra faire face à de nouveaux défis à travers tout Israël, soit en mesure d'ajouter des effectifs aux forces de maintien de l'ordre et de justice dans les zones A et B. Une fois que le système de sécurité dans ces zones se sera stabilisé, l'administration militaire cherchera à recruter du personnel de police local à cette fin. Difficile de prévoir combien, le cas échéant, accepteront.

Un violent soulèvement secouera Jérusalem, la population arabe en Israël et éventuellement le reste du pays, mobilisant toutes les capacités de la police israélienne et de ses unités de gardes-frontières.

À mesure que la situation se stabilisera, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les cadres organisationnels de la Division de Judée-Samarie et des Brigades régionales de Tsahal se révèlent adaptés à la nouvelle réalité. Toutefois, il sera nécessaire de déployer un plus grand nombre de formations de combat en Judée-Samarie. Il est difficile d'estimer l'ampleur du renforcement requis, qui dépendra de la nature des menaces, mais il pourrait s'agir de dizaines de compagnies, en plus de la force nécessaire pour garder la nouvelle barrière frontalière. Cela aura des répercussions sur le budget de la défense, sur la préparation de l'armée israélienne pour faire face aux défis généraux en matière de sécurité, sur la formation de l'armée et la préparation au combat des forces régulières et de réserve.

Avec le temps, les frictions accrues entre les populations israélienne et palestinienne exacerberont les menaces sécuritaires et entraveront les actions préventives et défensives. Si la population palestinienne de la zone annexée bénéficie du statut de résident permanent, et ne peut donc pas être séparée de la population israélienne, cela permettra à des segments hostiles de la population d'exploiter leur proximité avec la population israélienne, notamment à des fins de violence et de terreur.

L'annexion de la Zone C forcera les forces de défense à assouplir les dispositions de passage à travers la barrière de sécurité actuelle, entre les territoires annexés et Israël. Jusqu'à ce qu'un nouvel obstacle soit construit pour séparer les personnes annexées (et jouissant de la libre circulation en tant que résidents permanents) des résidents des zones A et B, ces derniers (plus de deux millions) bénéficieront d'une entrée non autorisée mais tout aussi facile en Israël, qui s'accompagnera d'une augmentation potentiellement spectaculaire des menaces pour la sécurité.

En l'absence d'une nouvelle barrière frontalière autour de la zone annexée, des millions de Palestiniens de la zone sous administration militaire bénéficieront d'un accès illimité (non autorisé) au cœur d'Israël.

En cas de décision de créer une barrière physique entre la zone annexée et le reste de la Judée-Samarie, il faudra déplacer la barrière de sécurité existante sur une nouvelle ligne, deux fois plus longue (1 787 km contre environ 766 km). Cela nécessitera également la mise en place de nombreux arrangements quotidiens et fonctionnels entraînant des coûts énormes en termes de budget et de personnel.

Nous estimons à 7,6 milliards de dollars les coûts de construction, et à 1,1 milliard de dollars par an les frais de maintenance qui nécessiteront environ 90 compagnies (le double du dispositif actuel), en plus du personnel supplémentaire requis (voir section suivante). Israël ne sera pas en mesure de répondre à ces besoins humains et financiers sans porter des préjudices substantiels aux autres budgets de l'État. En conséquence, il est peu probable qu'une nouvelle barrière frontalière soit construite.
Avec toutes les graves conséquences qui en découleront, puisque rien ne pourra alors empêcher les Palestiniens non autorisés d'entrer en Israël.

L'annexion de la zone C affectera les Palestiniens vivant dans les zones A et B.

La zone C, qui entoure les 169 "îlots" des zones A et B, comprend les terres, les infrastructures et autres propriétés appartenant aux Palestiniens des zones A et B. Au motif de liens familiaux, relations commerciales ou autres besoins, la zone C sera traversée, puisqu'il n'existe aucun moyen de se rendre d'un point à l'autre des zones A et B sans passer par la zone C (voir carte n°1). La négation des droits des Palestiniens de la région et la restriction de leurs mouvements va bouleverser le tissu fondamental social et susciter frustration et colère – autant d'éléments **déclencheurs d'agitation et de violence et servir de sources d'accusations de violations des droits de l'homme par Israël**.

L'annexion de la zone C nécessitera de nombreuses dispositions fonctionnelles quotidiennes. Les déplacements de Palestiniens d'une ville ou village à un autre, séparés par la zone C – pour des raisons professionnelles, commerciales ou familiales – nécessiteront des permis spéciaux, dans la mesure où il leur faudra passer par le

territoire souverain d'Israël. Les agriculteurs palestiniens appelés à travailler sur des terres de la zone C annexée à Israël devront également obtenir des permis spéciaux. Des centaines de points de passages (y compris barrages agricoles) seront nécessaires, ce qui exigera du personnel et un contrôle permanents. Ces points de passages et barrages nécessiteront plus de 2 000 personnels, et des centaines d'agents de sécurité.

Comme indiqué plus haut, **si Israël s'abstient de construire une clôture de sécurité autour de la nouvelle frontière, il en résultera une liberté de mouvement pour tous les Palestiniens de Judée-Samarie jusqu'au cœur d'Israël, sans inspection ni contrôle – une situation qui constitue un risque sécuritaire inacceptable**.

La coopération sécuritaire d'Israël avec les pays voisins sera compromise et susceptible de conduire à des crises, notamment en déstabilisant le régime jordanien.

Actuellement, la coopération sécuritaire avec l'Égypte et la Jordanie a atteint un point sans précédent. Elle repose sur l'intérêt commun de combattre le terrorisme, de maintenir une stabilité dans la région et de faire front contre la menace iranienne. Le calme sécuritaire et la stabilité avec l'Autorité palestinienne, tout en conservant l'éventualité d'une solution à deux États, permettent à l'Égypte et à la Jordanie de maintenir plus facilement cette coopération, malgré l'hostilité de l'opinion publique à l'égard d'Israël dans les deux pays.

Toute étape d'annexion débouchera sur une crise diplomatique avec ces deux pays, ce qui compromettra gravement la capacité de maintenir la coopération sécuritaire. Une telle initiative pourrait déstabiliser la Jordanie en raison de la réaction de sa population palestinienne et pourrait également accroître le niveau de menace auquel Israël est confronté de la part des islamistes et des éléments palestiniens en Jordanie.

Et le scénario extrême, selon lequel l'annexion déstabiliserait le royaume hachémite, constituerait alors une menace majeure pour la sécurité d'Israël. Comme on le rappellera, par le passé (Septembre noir, en 1970), Israël avait pris des mesures énergiques pour protéger le régime jordanien et depuis lors tous les gouvernements israéliens ont pris soin de renforcer le royaume Hachémite, en partant du constat que **la frontière de sécurité israélienne à l'Est, n'est autre que la frontière orientale du royaume avec l'Irak**.

Toutes les administrations américaines ont également suivi cette approche. Les forces américaines sont stationnées dans l'est de la Jordanie, ce qui constitue un moyen de dissuasion à la fois contre l'Iran et contre des organisations terroristes telles que l'État islamique.

Une guerre civile ?

Dans le scénario le plus extrême, Israël finira par annexer toute la Judée-Samarie et par accorder le statut de résidents permanents à ses 2,6 millions de Palestiniens (en plus des 300 000 habitants de Jérusalem-Est). Dans ce cas, **Israël serait alors confronté à un problème de sécurité intérieure d'une ampleur sans précédent**.

Les précédents historiques dans le monde laissent peu de place à l'optimisme concernant les cas dans lesquels un peuple est forcé d'accepter la domination d'un autre, d'accepter l'oppression de ses aspirations nationales et de faire preuve de loyauté envers un État qui lui est imposé.

Cette réalité est sans doute encore plus vive dans le contexte israélo-palestinien. Les deux populations expérimentent un conflit sanglant en vigueur depuis plus d'un siècle. **La population juive risque de perdre sa majorité dans un État binational**, ce qui entraînerait une perte de contrôle des institutions gouvernementales.

Dans ces conditions, **il est fort peu probable que le public juif, ou ses institutions gouvernementales, décident de faire bénéficier les "nouveaux"**

citoyens – les résidents du territoire annexé – des mêmes droits que les leurs, quelle que soit la législation en la matière.

Ainsi, la nécessité de faire respecter la souveraineté israélienne dans toute la zone située entre le Jourdain et la mer Méditerranée et d'imposer la loi et l'ordre israéliens à des millions de Palestiniens aigris, voire hostiles, risque de s'avérer trop lourde. Une réalité où **les populations et leurs communautés sont étroitement liées les unes aux autres, à un point qui rend la séparation sécuritaire impossible,** créera des frictions sur le plan de la sécurité et ne pourra que provoquer un embrasement (voir la carte 3). **Face à cette réalité, les institutions de défense israéliennes (et la population juive dans son ensemble) se trouveront confrontées au risque d'une guerre civile**. Puisqu'aucune des deux parties ne risque d'abandonner son identité ou ses aspirations nationales, une telle guerre pourrait durer des années, à des degrés divers d'intensité. Elle coûterait la vie à des milliers de personnes des deux côtés et, sans une puissante intervention internationale imposant une solution alternative, elle **ne prendrait fin que lorsque les deux parties seraient résignées à la nécessité – et prêtes à accepter le prix de la séparation**.

Certains des alliés stratégiques d'Israël risquent de réduire leurs liens sécuritaires avec Israël.

Comme cela a été mentionné, on peut s'attendre à ce que la communauté internationale s'oppose fermement aux actes d'annexion. **L'annexion affectera sérieusement les relations entre Israël et ses partenaires clés, y compris en matière de coopération sécuritaire**. L'Allemagne, par exemple, est l'unique pourvoyeur de systèmes militaires maritimes pour Israël, y compris des **sous-marins** d'importance stratégique. Elle participe même au financement de ces plateformes. Les relations entre la chancelière Angela Merkel, grande sympathisante d'Israël, et le gouvernement Netanyahou sont déjà médiocres, en raison de la perte de confiance en la volonté de Netanyahou de progresser vers une solution à deux États. Une étape d'annexion pendant le mandat de Merkel, et

plus encore dans l'après-Merkel, risquerait d'entraîner un changement de la position de l'Allemagne et d'avoir de lourdes conséquences sur les capacités de défense israéliennes.

L'administration Trump est une exception, en ce sens qu'il est difficile de prévoir sa réaction à une annexion limitée. Cependant, les futures administrations – ou seulement un changement dans l'équilibre des pouvoirs au Congrès entre les partis, sous le gouvernement actuel – pourraient générer des réactions hostiles à l'annexion, mettant ainsi en péril les relations de sécurité les plus importantes d'Israël.

Répercussions diplomatiques

Les annexionnistes sont pris au piège dans une fausse idée, dangereuse, selon laquelle il existerait actuellement une "opportunité historique". Ils sous-estiment la réaction internationale et régionale à un acte d'annexion légiféré.

Parmi les facteurs externes qui ont encouragé les plans d'annexion : le soutien exceptionnel de l'administration Trump aux politiques du gouvernement israélien, ainsi que son orientation générale en matière de politique étrangère. On peut mettre au crédit de la politique actuelle des États-Unis aux Moyen-Orient des déclarations radicales, mais sans stratégie pour les mettre en œuvre. Au sujet du conflit israélo-palestinien, le slogan de campagne de Trump "L'accord du siècle" continue d'être le moteur de sa politique. Cependant, le transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem, la réduction de l'aide à l'Autorité palestinienne et l'UNRWA, la fermeture de la mission de l'OLP à Washington, ainsi que les tentatives de relancer des négociations nettement en faveur d'Israël, ont contribué à perpétuer le gel diplomatique. Cela a affaibli l'infrastructure de l'Autorité palestinienne et celle d'Oslo qui en découle, et ouvert une brèche pour les initiatives radicales telles qu'un mini-État palestinien à Gaza contrôlé par le Hamas, ou l'annexion par Israël de certaines parties de la Judée-Samarie.

Les ondes de choc du Printemps arabe qui ont divisé le monde arabe sont également perçues par les annexionnistes comme un facteur favorable aux initiatives d'annexion.

Les dirigeants arabes sont surtout soucieux de reprendre le contrôle national et d'empêcher de nouvelles vagues de révolte, et sont moins intéressés par le problème palestinien. De plus, le défi posé par des éléments déstabilisateurs tels que l'Iran et l'État islamique a créé une convergence d'intérêts et un désir de forger une coopération sécuritaire entre Israël et les principaux pays arabes. Cet intérêt, perçu comme existentiel, a accéléré la tendance à marginaliser la question palestinienne. Au niveau local également, sous l'influence des réseaux sociaux, l'objectif consistant à améliorer les conditions de vie et à défendre les droits dans des régimes autoritaires est une priorité plus grande que la protection des droits des Palestiniens. **En conséquence, le conflit israélo-palestinien est devenu une question beaucoup moins importante pour les dirigeants et une grande partie du public dans les pays arabes concernés**.

Cette combinaison de circonstances invite les annexionnistes à affirmer qu'Israël est confronté à beaucoup moins de contraintes régionales qu'auparavant.
Sur la scène internationale plus vaste également, diverses tendances sont apparemment favorables aux annexionnistes. Le déplacement du centre de gravité économique mondial vers la Chine et d'autres marchés asiatiques a ouvert des opportunités à Israël, lui permettant de diversifier ses marchés d'exportation et d'attirer les investissements de pays pour lesquels le conflit israélo-palestinien est une considération secondaire. De son côté, l'Europe est moins encline à s'intéresser de manière significative à la question palestinienne car elle doit faire face à des vagues d'immigration, à des crises économiques dans certains pays de l'UE, à la nécessité de protéger l'intégrité de l'UE après le Brexit et au défi posé par la montée en puissance de régimes non libéraux en Hongrie et en Pologne ainsi que par la subversion stratégique russe. Et comme si tout cela ne suffisait pas, le succès de la politique étrangère israélienne à obtenir le soutien de plusieurs membres de l'Union européenne (la Pologne, la Hongrie et la République tchèque) a paralysé la structure de l'UE, qui avec plusieurs de ses membres clés (comme l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France), aspire ardemment à s'impliquer dans le conflit israélo-palestinien.

Les annexionnistes israéliens identifient ces tendances et concluent (à tort) que, même si l'Europe est hostile à l'annexion israélienne, sa capacité à l'empêcher ou à imposer des sanctions efficaces est, et devrait rester faible.
Quant à l'ONU et d'autres organisations internationales, là encore, les annexionnistes se sentent encouragés par les tendances actuelles. L'administration Trump considère l'ONU comme un organe inutile, inefficace et partial, et elle a considérablement réduit sa contribution aux institutions onusiennes. Cette approche, combinée à la tendance manifestement pro-israélienne de l'ambassadeur américain auprès de l'ONU, a grandement paralysé le Conseil de sécurité et d'autres institutions onusiennes. Les incessantes tentatives de Mahmoud Abbas d'internationaliser le conflit en obtenant la reconnaissance de la Palestine par l'ONU ne lui ont octroyé que des gains symboliques. **Les avertissements selon lesquels Israël ferait face à un "tsunami diplomatique" se sont avérés exagérés, encourageant de fait les annexionnistes, qui supposent de manière simpliste que puisque rien ne s'est passé Jusqu'à présent, rien ne se produira dans l'avenir non plus**.

Les annexionnistes s'avèrent incapables de faire la distinction entre la situation actuelle, dans laquelle les acteurs réagissent à une annexion rampante, et la situation qui se présenterait dès que l'un des plans d'annexion sera légalisé.

Par exemple, nous estimons que l'annexion d'un seul bloc d'implantations tel que Maalé Adoumim **(y compris la zone E1) - qui diviserait de ce fait la Judée-Samarie en deux parties et condamnerait toute contiguïté territoriale d'un futur État palestinien - devrait conduire à une forte réaction diplomatique internationale et régionale**. L'administration Trump elle-même pourrait éprouver des difficultés à ne pas réagir à une telle démarche, alors que les principaux pays de l'UE, et même ceux de l'Europe de l'Est plus amicaux envers le gouvernement israélien actuel, pourraient réagir violemment et prendre des mesures concrètes, y compris des sanctions diplomatiques ou économiques. Quant aux membres permanents non occidentaux du Conseil de sécurité – comme la Russie ou la Chine – ils devraient également prendre des mesures punitives et refroidir leurs relations bilatérales avec Israël.

On peut s'attendre à ce qu'un "tsunami diplomatique" frappe les côtes israéliennes, laissant les États-Unis et Israël impuissants à enrayer le processus.

L'Égypte et la Jordanie ne seront pas en mesure de rester sur leur ligne habituelle. Les deux pays ont déjà rappelé leurs ambassadeurs d'Israël par le passé, pour des questions beaucoup moins importantes. La pression de la rue et d'autres considérations nécessiteront une réaction ferme, une annexion par la législation étant considérée comme la preuve définitive qu'Israël a bel et bien fermé la porte à la solution à deux États. Cela conduira probablement au gel des relations diplomatiques avec Israël et pourrait encourager une coopération avec les adversaires d'Israël sur la scène internationale dans le but de constituer une vaste coalition anti-israélienne. L'Arabie saoudite et les pays du Golfe seront également contraints de réagir sévèrement, en suspendant tous leurs contacts avec Israël – y compris les échanges diplomatiques clandestins, par crainte de fuites gênantes susceptibles d'être exploitées par leurs adversaires que sont l'Iran, le Qatar et la Turquie – et en soutenant les mesures punitives prises par les organismes internationaux. Le " tsunami diplomatique " annoncé depuis longtemps, sans toutefois encore se produire, pourrait alors bel et bien, cette fois, déferler sur les côtes israéliennes, quelle que soit l'étendue du territoire concerné par l'annexion législative.

Dans la mesure où les dynamiques sur le terrain dégénéreront en violence, provoquant l'effondrement de l'Autorité palestinienne et du système des accords d'Oslo, et suite à la prise de contrôle par Israël de toute la région, il faudra s'attendre inévitablement à des réactions de plus en plus dures et à des mesures punitives de la part de la communauté internationale. Les États-Unis et Israël resteront impuissants à contrôler ce processus.

Une annexion totale de la Judée-Samarie causera des dommages intenses à tous les intérêts d'Israël et le poussera vers un statut de paria international.

Une fois que l'effet domino aura poussé Israël à passer d'une annexion partielle à une annexion complète de la Judée-Samarie, les tendances et développements décrits ci-dessus s'accéléreront et s'intensifieront, ce qui portera préjudice aux intérêts stratégiques les plus importants d'Israël :

- Les relations d'Israël avec le monde arabe concerné, dont l'Égypte et la Jordanie ainsi que les États du Golfe, seront totalement gelées.
  - Ce qui donnera l'opportunité à l'Iran, à la Turquie et aux mouvements islamistes d'intensifier leurs efforts déstabilisateurs en Judée-Samarie, à Jérusalem-Est et à Gaza, et parmi les citoyens arabes d'Israël.
  - Même si l'on considère que l'implication de l'Iran en Syrie et au Liban continuera à poser un problème de sécurité, la Russie pourrait se montrer moins tolérante à l'égard de l'effort militaire israélien visant à la contenir.
- On peut s'attendre à une détérioration des relations entre Israël et la communauté internationale, y compris avec les États-Unis. Le Conseil de sécurité pourrait adopter des résolutions, y compris la prise de sanctions. Si l'on peut s'attendre à ce que les États-Unis sous la présidence Trump opposent leur veto à de telles résolutions, cela ne devrait plus être le cas sous l'ère post-Trump.
- Les relations d'Israël avec les principaux pays européens feront face à une crise sans précédent et la délégitimation d'Israël en tant qu'État apartheid atteindra de nouveaux sommets.

- Même les relations avec des pays asiatiques traditionnellement amis, tels que la Chine et l'Inde, se verront considérablement refroidies.
  - Le processus d'éloignement entre Israël et son allié le plus fiable – les communautés juives de diaspora, et plus particulièrement celle des États-Unis – déjà palpable, devrait encore s'accélérer, pour devenir potentiellement irréversible chez les jeunes.
- Moins significatif, mais toujours notable : le mouvement BDS bénéficiera d'un élan sans précédent.

Le consensus international autour du concept de "deux États pour deux peuples" sera compromis. À mesure que le temps passera, Israël devra faire face à une pression

croissante : pour justifier sa prétention d'être et de rester une démocratie, il se devra d'accorder des droits égaux à tous ses citoyens – qu'ils soient Arabes ou Juifs. On peut supposer que cette demande bénéficiera d'un soutien mondial, ce qui donnera lieu pour Israël à la crise stratégique la plus grave de son histoire.

Israël devra choisir entre un statut d'État-voyou, semblable à celui de l'Afrique du Sud de l'apartheid, ou abandonner son caractère juif et se redéfinir comme l'État de tous ses citoyens.

Répercussions économiques

Budget annuel supplémentaire requis :

- L'annexion de la zone C et la mise en place d'une administration militaire dans le reste de la Judée-Samarie : 2,35 milliards de dollars.
- L'annexion de la totalité de la Judée-Samarie : 14,5 milliards de dollars.
- Les dommages causés à l'économie israélienne par la chute des investissements étrangers : 2,5 milliards de dollars.

Dommages à long terme :

- Si l'annexion entraîne une vague de violence de plusieurs années (semblable à celle de la Seconde Intifada), les dommages subis par l'économie israélienne pourraient s'élever entre 11 à 21,5 milliards de dollars.

Dépenses ponctuelles :

- Occupation des zones A + B ; construction d'une nouvelle clôture le long de la frontière d'annexion: **9 milliards de dollars**.

Si l'intégralité de l'effet domino décrit ci-dessus se concrétise, Israël devra se préparer à couvrir des dépenses annuelles supplémentaires d'un total de quelque 14,5 milliards de dollars, ainsi qu'un coût ponctuel de 9 milliards de dollars. Cela, en plus des graves dommages subis par l'économie israélienne en raison de la baisse du PIB, de la réduction des investissements étrangers et des conséquences néfastes prévisibles des boycotts (sans oublier les conséquences sécuritaires, diplomatiques et autres décrites plus haut).

Il est important de noter que **ces estimations comportent des éléments fondés sur des informations exactes, et sur des estimations moins précises.**
La distinction entre ces deux sources de données est expliquée dans la présentation détaillée ci-dessous.
Ces estimations reposent également sur plusieurs hypothèses, notamment :

- Le scénario d'annexion n'est pas interrompu à un stade précoce (malgré les pressions externes ou autres facteurs).
- Une nouvelle clôture est construite le long de la frontière d'annexion.

- Les dommages causés au PIB atteignent les niveaux supposés (sur la base des chiffres de la Seconde Intifada).
- La réduction des investissements étrangers atteint les niveaux supposés (sur la base des chiffres de la Seconde Intifada).

Les hypothèses à la base de chaque élément de coût sont décrites dans la réflexion détaillée ci-dessous.

Le budget annuel supplémentaire nécessaire à l'annexion et à la mise en place d'une administration militaire dans la zone non annexée sera d'environ 2,35 milliards de dollars, si la totalité de la zone C est annexée, ou d'environ 1,1 milliard de dollars, en cas d'annexion partielle.

Une fois que les Palestiniens de la zone annexée auront obtenu le statut de résident permanent, ils bénéficieront de tous les droits accordés par la loi aux citoyens israéliens, à l'exception du droit de participer aux élections générales (nationales). Ces droits incluent, entre autres, les prestations d'assurance nationale, l'adhésion à une caisse d'assurance maladie, le financement du système éducatif, etc. Notre étude a révélé que le coût de ces services civils (après prélèvement des taxes directes et indirectes) serait de 1,6 milliard de dollars par an dans le cas où Israël accorderait le statut de résident permanent aux 300 000 Palestiniens de la zone C, et d'environ 360 millions de dollars par an, si l'annexion n'intègre que 66 000 d'entre eux.

L'étude a également révélé que la mise en place d'une administration militaire sur le reste de la Judée-Samarie (zones A et B) ne viendrait pas ponctionner le budget de l'État, à condition qu'Israël parvienne à collecter des impôts directs et indirects d'un montant total d'environ 2,8 milliards de dollars auprès des Palestiniens de la zone, et à condition que l'administration militaire leur fournisse des services d'une ampleur comparable à ceux reçus sous l'Autorité palestinienne. Par contre, le contribuable israélien assumera intégralement les coûts supplémentaires réguliers liés au fonctionnement de l'administration militaire et au renforcement des unités de sécurité militaires sur le terrain – d'un montant total de 750 millions de dollars par an.

Le budget annuel supplémentaire requis pour l'annexion et la mise en place d'une administration militaire dans le reste de la région sera d'environ 2,35 milliards de dollars, si la totalité de la zone C est annexée, ou d'environ 1,1 milliard de dollars en cas d'annexion partielle. Soit une hausse de budget permanente de 1,9% ou 0,9%, respectivement. Un fardeau qui n'aura pas un impact particulièrement dramatique.

Tableau 1 : coût de l'annexion de la zone C

Détail des Dépenses/Entrées	Dépenses/Entrées en millions de dollars
Prestations de sécurité sociale	923,8
Budget de l'éducation	471,3
Budget de la santé	519,7
Dépenses additionnelles du gouvernement	173,9
Ajout au budget de la défense	750,3
Total des dépenses fixes	2 839,0
Recettes espérées	– 491,6
Coût budgétaire annuel total	**2 347,4**

Sur la base d'une population palestinienne de 300 000 personnes.
* En supposant que les impôts directs et indirects soient perçus à une échelle similaire, le coût ne constituera pas un fardeau pour le budget de l'État.

La construction d'une nouvelle barrière frontalière autour de la zone annexée coûtera quelque 7,5 milliards de dollars aux contribuables, auxquels s'ajouteront 1,1 milliard de dollars supplémentaire par an de frais de maintenance.

Une fois la zone C annexée, l'installation d'une nouvelle barrière frontalière longue de 1 787 km autour de la zone annexée coûtera quelque 7,5 milliards de dollars, auxquels viendra s'ajouter 1,1 milliard de dollars supplémentaires de frais de maintenance, chaque année. Au vu des coûts élevés qu'il faudra engager, de la nécessité de déployer quelque 45 compagnies militaires supplémentaires, ainsi que 2 000 employés et des centaines d'agents de sécurité, il est peu probable qu'une nouvelle barrière frontalière soit construite. En revanche, l'absence de clôture aura de graves conséquences sur le plan sécuritaire (comme indiqué plus haut dans le chapitre sur la sécurité).

Les conséquences de la violence armée sur l'économie israélienne.

La deuxième inconnue est encore plus significative. Elle concerne l'ampleur des dégâts causés à l'économie israélienne en cas de violence armée comme décrite ci-dessus. Une situation qui pourrait entraîner une dégradation de la notation financière d'Israël, un ralentissement de son activité économique et une réduction des investissements étrangers directs en Israël.

Sur la base d'études sur l'ampleur des dégâts causés à l'économie israélienne au cours de la deuxième Intifada, nous estimons que les dommages causés au PIB seraient de l'ordre de 11 à 22,5 milliards de dollars par an.

Une violence prolongée provoquerait une baisse de la consommation privée par habitant de 19 à 37 %.

En cas de violence prolongée, **la consommation privée par habitant subira une baisse estimée entre 19 et 37 %, soit une baisse significative de la qualité de vie de tous les citoyens israéliens**.

La baisse des investissements directs étrangers pourrait se traduire par une perte de revenus considérables pour Israël.

Comme on l'a vu lors de la Seconde Intifada (2000-2005) et de l'opération Bordure Protectrice (2014), le conflit avec les Palestiniens a un impact considérable sur les investisseurs étrangers quant à leurs investissements dans l'économie israélienne. Si on se base sur le total de 11,9 milliards de dollars d'investissements directs étrangers enregistrés en 2016, et sur des chiffres antérieurs, **on peut estimer la perte en cas de vague de violence à 2,5 milliards de dollars**.

Certes, une réduction des investissements ne pèse pas directement sur le budget, mais elle représente un coût indirect important pour l'économie israélienne. L'impact sur les fonds publics sera double. Tout d'abord, Israël peut s'attendre à une importante perte de recettes fiscales en raison de la baisse des investissements directs étrangers. Ensuite, pour stimuler son économie, Israël devra augmenter ses investissements directs dans l'économie.

Les sanctions économiques affecteront encore davantage le PIB, restreindront l'accès aux marchés financiers internationaux et conduiront à une détérioration des conditions de crédit pour les entreprises israéliennes.

La troisième inconnue est la portée d'éventuelles sanctions économiques imposées à Israël par la communauté internationale en réponse à l'annexion, à l'annulation des accords d'Oslo et au démantèlement de l'Autorité palestinienne.

A titre d'exemple de conséquences possibles d'un boycott international, on peut prendre celui imposé à la Russie depuis 2014, en réponse à son annexion de la péninsule de Crimée. En 2017, on estime que le PIB russe a enregistré une baisse de 2,4 % à la suite des sanctions. Bien que le cas russe – avec sa dépendance aux exportations de pétrole – diffère de la situation israélienne, on peut penser qu'Israël affrontera des conséquences similaires sur son économie. **Une baisse de PIB de 2,4 % dans le cas d'Israël équivaut à 8,2 milliards de dollars**. De quoi gravement

affecter divers paramètres économiques, comme la consommation, l'épargne et l'investissement. On ne peut également exclure des conséquences sur le commerce des devises et une importante dévaluation du shekel, **entraînant des fuites de capitaux, un accès restreint aux marchés financiers internationaux, et une détérioration des conditions de crédit pour les entreprises israéliennes**.

En cas d'annexion de l'ensemble de la Judée-Samarie, avec l'octroi d'un statut de résident permanent aux 2,6 millions de Palestiniens, il faut prévoir une hausse de budget de 14,5 milliards de dollars par an.

Si Israël impose sa souveraineté à l'ensemble de la Judée-Samarie et accorde le statut de résident permanent aux 2,6 millions de Palestiniens qui y vivent, ces derniers bénéficieront de droits élargis : prestations de sécurité sociale (allocation de naissance, allocations familiales, compte d'épargne pour chaque enfant, indemnités de chômage et pensions d'invalidité, subventions aux personnes âgées), services de santé (y compris l'affiliation à l'une des caisses d'assurance-maladie), système éducatif, services de protection sociale, etc.

Ces coûts représenteront un total d'environ 13,9 milliards de dollars par an, après compensation des revenus escomptés. **Outre le budget supplémentaire qu'il faudra prévoir pour la défense, ces dépenses totales annuelles de quelque 14,5 milliards de dollars représentent une augmentation de 12,8 % si on compare au budget 2018**.

Tableau 2 : coût de l'annexion totale

Détails des dépenses/rentrées	Dépenses/rentrées en millions de dollars
Prestations sociales d'assurance nationale	8 129,4
Budget pour l'éducation	4 084,5
Budget pour la santé	4 504,2
Autres dépenses du gouvernement	1 509,2
Ajout au budget de la défense	558,7
Total des dépenses fixes	18,786
Recettes espérées	– 4 263,1
Coût budgétaire annuel total	**14,522.9**

Sur la base d'une population palestinienne de 2,6 millions de personnes.

L'annexion de la Judée-Samarie et l'octroi du statut de résident permanent à 2,6 millions de Palestiniens affecteront également la qualité de vie en Israël. Un fardeau qui représentera pour chaque famille israélienne une moyenne de 7 190 dollars par an.

Le statut de résident permanent inclut l'accès à des services de santé complets, dont l'appartenance à une caisse d'assurance maladie et le droit de choisir un médecin traitant et un hôpital. Il est raisonnable de penser que les Palestiniens préféreront bénéficier des services médicaux des principaux hôpitaux d'Israël plutôt que ceux délivrés dans les hôpitaux de Judée-Samarie. Déjà, actuellement, la proportion du nombre de lits d'hôpitaux est en baisse et se situe à environ 1,8 lit pour 1 000 personnes. Quant à l'occupation moyenne, elle a atteint 95 % (en hiver, dans les services internes, elle atteint même 120 %). Après l'annexion, la proportion de lits tombera à environ 1,5 pour 1 000 personnes. On peut s'attendre à un impact similaire sur le nombre d'appareils IRM et de scanners par habitant (déjà inférieur à la moyenne de l'OCDE).

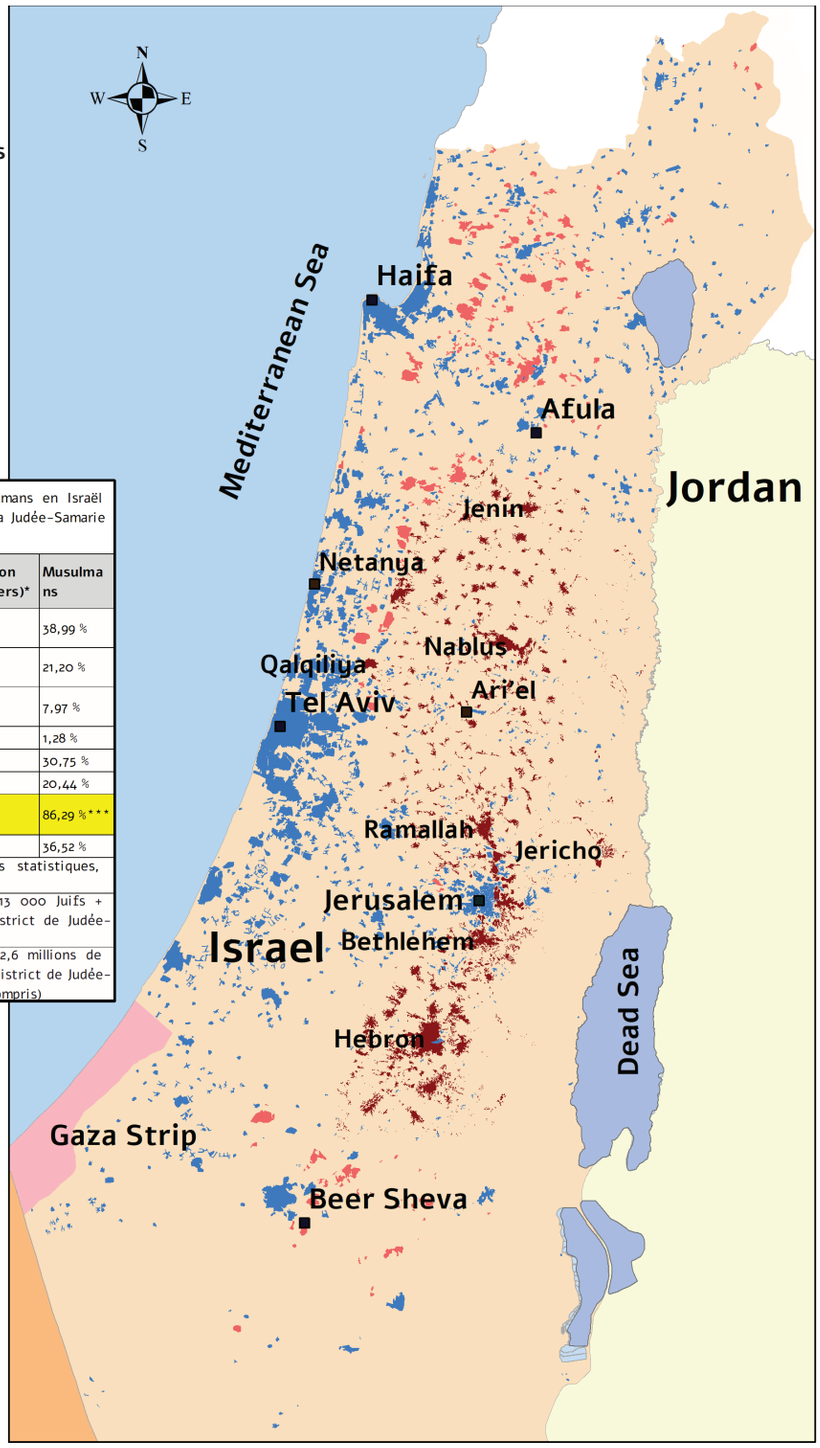
Carte 3 : Israël après l'annexion

Localités israéliennes

Localités arabes-israéliennes

Localités palestiniennes

Bande de



Proportion de musulmans en Israël après l'annexion de la Judée-Samarie (excepté Gaza)

District	Population (en milliers)*	Musulmans
Nord	1 426	38,99 %
Haïfa	1 014	21,20 %
Région Centre	2 157	7,97 %
Tel-Aviv	1 406	1,28 %
Jérusalem	1 109	30,75 %
Sud	1 272	20,44 %
Judée-Samarie	3 013**	86,29 %***
Total	11 937	36,52 %

*Bureau central des statistiques, décembre 2017

**Sur la base de 413 000 Juifs + Israéliens dans le district de Judée-Samarie

***Sur la base de 2,6 millions de Palestiniens dans le district de Judée-Samarie (chrétiens compris)

© CIS

10 5 0 10 20 30 KM

Répercussions légales

Avec la prise de contrôle de la Judée-Samarie et les actes d'annexion, les institutions judiciaires internationales prendrons des mesures contre Israël. La légitimité internationale et même locale du système judiciaire israélien sera gravement discréditée.

La communauté internationale considérera l'annexion comme une violation du droit des Palestiniens à l'autodétermination.

Il est communément admis par la communauté internationale, que l'occupation d'un territoire n'octroie aucun droit à l'occupant, et que ce dernier à l'interdiction de procéder à une annexion unilatérale. Le statut de la zone conquise doit être convenu entre les parties impliquées dans le conflit. Dans l'attente d'un tel accord, la zone continue d'être considérée comme un territoire occupé.

De plus, les lois de l'occupation continuent de s'appliquer. Les résidents de la zone continuent de jouir de tous leurs droits en vertu de ces lois, même en cas d'annexion.

La communauté internationale considérera l'annexion comme une violation du droit des Palestiniens à l'autodétermination. Plus l'annexion sera importante, éloignant toute possibilité de voir s'établir un État palestinien aux côtés d'Israël, plus importante sera la violation des droits des Palestiniens à l'autodétermination.

L'opposition de la communauté internationale à l'idée d'annexion, est illustrée par la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité, qui souligne que **le Conseil "ne reconnaîtra aucune modification aux lignes du 4 juin 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, autre que celles convenues par les parties, dans le cadre de négociations".**

Sur la scène internationale, aucun tribunal n'est habilité à imposer une décision à un Etat, sans son consentement. La Cour pénale internationale (CPI) ne peut prendre de décisions qu'avec l'accord des États concernés. Toutefois, elle est habilitée à émettre des avis consultatifs à la demande d'institutions telles que l'Assemblée générale des Nations unies. Mais ces avis constituent des recommandations plus que des décisions contraignantes.

La CPI peut lancer des poursuites pénales contre des personnes, y compris des chefs d'État, pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide ou agression. Elle a déjà ouvert une enquête préliminaire sur le " crime des colonies ", qui inclue la violation des droits des Palestiniens. Selon toute probabilité, l'annexion de la Judée Samarie ne tombe pas sous la définition d'un crime de guerre.

La probabilité de poursuites pénales contre des Israéliens de premier plan augmentera les mesures de boycott anti-israélien et l'imposition de sanctions s'accélérera.

Selon notre évaluation de la situation, l'annexion légiférée de n'importe quelle partie de la Cisjordanie entraînera de vives critiques juridiques internationales sur la conduite d'Israël et ses violations du droit international. **Il faudra s'attendre à des propositions de résolutions anti-israéliennes au Conseil de sécurité et au sein d'autres organisations de l'ONU**.

On peut raisonnablement supposer que l'Assemblée générale des Nations unies se tournera vers la Cour internationale de justice de La Haye pour solliciter un avis consultatif sur l'illégalité de l'annexion.

L'éventualité de poursuites pénales devant la Cour pénale internationale va donc s'intensifier. On peut s'attendre à ce qu'elles se concentrent sur les échelons supérieurs de l'armée israélienne et les hauts responsables du Gouvernement, y compris au sommet de l'État et les ministres.

La tendance au boycott et aux sanctions contre Israël en général, et contre les communautés juives de Judée-Samarie en particulier montera d'un cran.

Etant donné que les divers accords internationaux et bilatéraux qu'Israël a signé ces dernières années avec ses partenaires internationaux ne s'appliquent pas aux territoires occupés aujourd'hui, il faut s'attendre à ce que, en cas d'annexion, ces accords ne seront pas applicables non plus en zones annexées. Israël devra donc choisir entre renoncer aux énormes avantages que ces accords lui apportent, ou accepter les conditions de non application de ces accords aux zones annexées

On peut s'attendre à ce que de fait, l'annexion décourage la signature et la mise en œuvre d'accords bilatéraux et internationaux avec Israël dans divers domaines. Par exemple, l'adhésion à divers organismes internationaux, tels que la FIFA, sera possible sous réserve d'un accord ne s'appliquant pas aux zones annexées. La coopération internationale en matière d'application de la loi, d'activités antiterroristes, et autres, sera également annulée ou ne s'appliquera pas à la zone annexée.

Si l'Autorité palestinienne cesse d'exercer ses fonctions en réponse à l'annexion par Israël de tout ou une partie de la zone C, et si Israël est donc tenu de prendre le contrôle (mais non d'annexer) des zones A et B, du point de vue du droit international, la présence israélienne dans ces territoires constituera une occupation.

Les lois de l'occupation s'appliqueront pleinement, avec toutes les obligations que cela comporte en termes de protection de la population de la zone occupée. Israël sera tenue responsable de l'administration de ces zones et de la vie quotidienne et du bien-être de leurs résidents. Concrètement, cela implique le retour de la gestion de tous les domaines de la vie courante par l'administration civile, ce qui entrainera le retour de la législation en vigueur avant la création de l'Autorité palestinienne, et adaptée à la nouvelle réalité ; la mise en place de divers appareils administratifs et institutions ; la réactivation des autorités judiciaires pénales et civiles dans tous les domaines, etc.

Plus le fossé entre les citoyens israéliens et les résidents palestiniens aux droits limités sera grand et la population concernée nombreuse, plus la réalité sur le terrain sera celle de l'apartheid.

On peut raisonnablement supposer que les Palestiniens de la région annexée recevront le statut de **résident permanent**, à l'instar des Palestiniens de Jérusalem-Est, suite à l'annexion de cette agglomération en 1967.

Mais à long terme, ce statut de résident s'avérera extrêmement problématique. Plus le fossé entre les citoyens et les résidents aux droits civiques limités sera grand et la population concernée nombreuse, plus la réalité en Israël sera celle de l'apartheid.

Il est erroné de croire que, puisque la communauté internationale a déjà accepté, à titre exceptionnel, la position d'Israël en 1967 concernant les habitants de Jérusalem-Est, il sera possible d'étendre le statut de résident permanent à des centaines de milliers de Palestiniens de la zone C, ou à 2,6 millions de Palestiniens de toute la Judée-Samarie, sans rencontrer une vive réaction internationale.

Autre problème qui devrait se poser : l**a liberté de mouvement des résidents palestiniens** de la région annexée. En règle générale, il ne sera pas possible de limiter leurs déplacements à l'intérieur d'Israël, dans la mesure où ils seront des résidents de l'État. Par ailleurs, des difficultés pratiques se poseront, en particulier au stade initial, pour limiter leurs déplacements dans les zones encore non annexées, dans lesquelles ils ont des liens profonds qu'ils soient d'ordre professionnel ou familial, ou liés aux divers services administratifs (santé, travail, agriculture, etc.).

L'annexion contredit les engagements d'Israël en droit international.

La Cour Suprême israélienne devra choisir: soit avaler la pilule de l'annexion, soit statuer sur la base de la nature juridiquement problématique de l'annexion. De même, elle devra définir une politique d'intervention en cas de violation des droits de l'homme.

Au vu des récentes attaques dont elle a fait l'objet, orchestrées par des annexionnistes au sein du gouvernement, à la Knesset et au-delà, et qui ne cessent de contester ses décisions et sa légitimité, on peut en déduire que si la Cour Suprême choisit d'intervenir, elle devra faire face à des efforts encore plus intenses destinés à saper sa crédibilité dans l'opinion publique, et à restreindre son rôle, notamment par des propositions de lois.

Si elle choisit de ne pas intervenir, son statut de gardien et de défenseur des droits de l'homme en Israël et à l'étranger en sera terni, privant ainsi l'État d'un important bouclier, qui, grâce à sa réputation et son prestige dans le monde, a été capable par le passé d'empêcher l'ouverture de nombre d'enquêtes internationales.

En dernière analyse, de tels préjudices concernent toutes les strates de l'Etat. Le combat autour de la loi sur l'État-nation et les tentatives visant à empêcher la Cour Suprême de statuer sur sa constitutionnalité doivent être considérées comme un prélude à des affrontements beaucoup plus virulents, auxquels il faudra s'attendre en cas d'annexion.

L'application du droit israélien dans les zones annexées y réduira la portée du contrôle judiciaire, en comparaison à la situation actuelle où les actions législatives du commandant des forces de Tsahal dans la région, ainsi que celles de ses subordonnés, sont aujourd'hui soumises à un contrôle approfondi. La législation fondamentale de la Knesset est même aujourd'hui soumise à un contrôle judiciaire plus limité que le contrôle existant sur les autorités militaires en Judée Samarie.

Plus le fonctionnement de l'Autorité palestinienne et sa coopération avec Israël seront affaiblis, plus les Forces de défense israéliennes devront être impliquées directement dans les contentieux avec les résidents palestiniens, y compris dans les zones non annexées. On peut donc s'attendre à des frictions et a de nombreux problèmes aussi dans le domaine juridique.

Répercussions socio-politiques

L'annexion des 2,6 millions de Palestiniens de Judée-Samarie menacera l'identité même d'Israël en tant que démocratie dotée d'une large majorité juive.

Le conflit israélo-palestinien s'accompagne en parallèle d'un conflit au sein de la société israélienne, concernant l'identité même de la nation. On peut mentionner par exemple : les efforts pour encourager les Israéliens laïcs et non religieux à se rapprocher de la religion ; ceux au contraire pour concurrencer l'extrémisme religieux chez les Juifs et les Arabes ; les tentatives de remise en question de la légitimité des systèmes juridiques et judiciaires ; les attaques persistantes contre les principes et les institutions démocratiques ; la fracture croissante entre politiciens d'un côté, et les fonctionnaires de la fonction publique comme les hauts responsables de Tsahal, du Shin Bet et de la police israélienne de l'autre ; les désaccords profonds entre les communautés et institutions juives non orthodoxes des États-Unis et le gouvernement israélien, etc.

Dans la société arabe israélienne, les tensions aussi sont exacerbées. Deux tendances s'opposent : l'"israélisation" et l'intégration d'un côté, et l'identification avec la lutte nationale palestinienne, de l'autre.

L'annexion de toute la Judée-Samarie pourrait encore amplifier ces divisions. Les représentants politiques et communautaires des Arabes Israéliens pourraient encourager les Palestiniens de Judée-Samarie et de Jérusalem-Est à réclamer, voire à se battre pour obtenir la citoyenneté israélienne. Cette exigence bénéficiera du soutien de vastes couches de la population arabe israélienne, qui verra là une occasion unique et historique de revenir sur les conséquences de la guerre de 1948 – la "Nakba". Cette revendication devrait également être soutenue par des acteurs clés de la communauté internationale, qui finira par abandonner son soutien à la solution de deux États pour défendre l'idée d'un État démocratique unique et bi-national, basé sur le principe d' "un homme, une voix".

En cas de mauvaise volonté de la part d'Israël, et d'obstacles volontaires destinés à retarder l'octroi de la citoyenneté israélienne aux résidents palestiniens de Judée-Samarie – ou d'une décision claire et catégorique qui leur refuserait l'égalité des droits – quelque 3 millions de personnes (dont les 300 000 habitants de Jérusalem-Est) seraient alors des citoyens de seconde zone. En outre, la mise en application de la souveraineté israélienne à toute la Judée-Samarie encouragera un rapprochement national, social et politique entre, d'un côté, les citoyens arabes d'Israël et de l'autre, les Palestiniens de Jérusalem-Est et de Judée-Samarie. La communauté internationale finira par les considérer comme une seule et même entité unique, et mettre fin à la différenciation qu'elle applique aujourd'hui entre les Arabes israéliens et les autres Palestiniens.

L'absence de consensus national exacerbera les divisions internes et fragilisera le sentiment de solidarité de la société israélienne.

Tant que son contrôle sur la Judée-Samarie est perçu comme provisoire, Israël peut se considérer - et être considéré dans le monde entier - comme une démocratie. Dès que l'occupation sera perçue comme permanente, la situation changera. L'annexion entachera le caractère démocratique d'Israël, et aggravera les fractures politiques et les divisions internes. Elle créera de nouvelles zones de conflit et donnera naissance à de nouveaux courants politiques. Les deux exemples les plus évidents sont:

- Au sein du secteur national-religieux, à partir du moment où le sort des territoires semblera résolu, la question tout aussi sensible du statut du mont du Temple (l'esplanade des mosquées) passera au premier plan.
- Au sein de la gauche radicale, on peut s'attendre à ce qu'elle encourage la pleine intégration des Palestiniens dans la société israélienne, y compris l'octroi de leurs pleins droits politiques, conformément au principe de l'"État de tous ses citoyens".

Les fractures au sein de la société israélienne vont s'élargir et s'approfondir, avec, à l'horizon, un pays qui aura une identité, une composition démographique et religieuse, une économie, un statut et un mode de gouvernance différents de ceux établis en 1948 et en vigueur jusqu'à l'annexion.

Le gouvernement, la Knesset et la société israélienne devront faire face à un choix historique : une démocratie binationale ou un État d'apartheid.

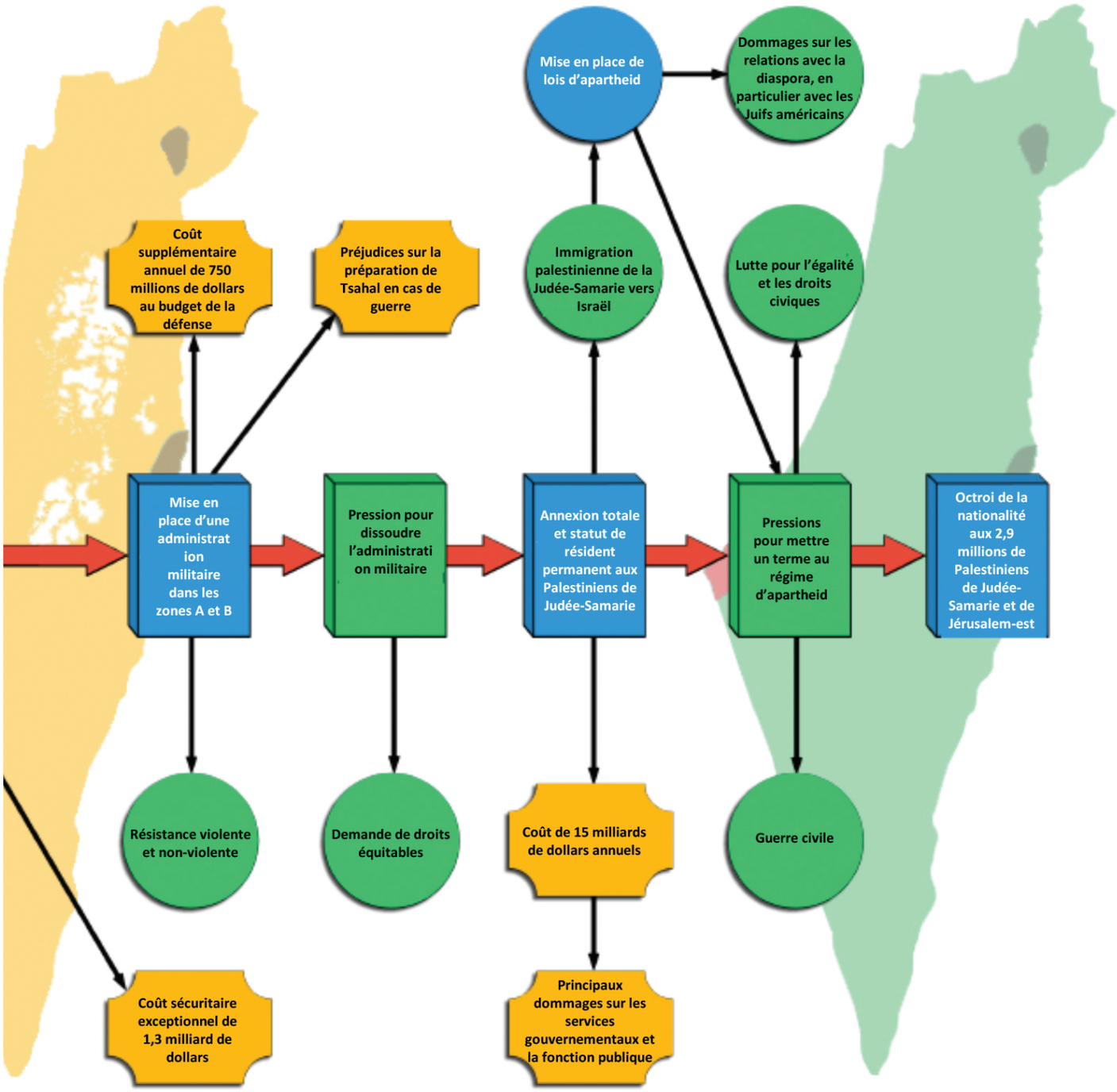
La première de ces options implique l'établissement progressif - peut-être sur une génération - d'un seul État démocratique, binational. Au terme du processus, des millions de Palestiniens seront devenus citoyens israéliens à part entière, dotés des mêmes droits, y compris le droit de voter et d'être élus à la Knesset : ce qui débouchera sur un Israël très différent de celui établi par les pères fondateurs en 1948. Mais l'opposition de la population juive à ce scénario sera virulente et déterminée , au point de rendre cette option irréaliste.

L'alternative, sera un processus graduel – ou plus rapide – qui entérinera une réalité d'un pays à deux vitesses : les Juifs jouissant de tous les droits civiques comme citoyens à part entière, et les Arabes palestiniens seulement d'une partie de ces droits. Cette solution sera rejetée d'emblée par les Palestiniens et la communauté internationale, qui pointeront alors Israël du doigt comme étant devenu un État aux méthodes d'apartheid. Il ne s'agira pas uniquement d'une crise entre Israël et la communauté internationale dans son ensemble, mais également entre la diaspora juive et Israël. Par conséquent, il est tout aussi improbable que ce scénario soit viable dans la durée.

Graphique 2:
Évolution du processus d'annexion et répercussions

Légendes

- Annexion israélienne
- Premières Implications
- Implications secondaires


Mise en place de lois d'apartheid
Dommages sur les relations avec la diaspora, en particulier avec les Juifs américains
Coût supplémentaire annuel de 750 millions de dollars au budget de la défense
Préjudices sur la préparation de Tsahal en cas de guerre
Immigration palestinienne de la Judée-Samarie vers Israël
Lutte pour l'égalité et les droits civiques
Mise en place d'une administration militaire dans les zones A et B
Pression pour dissoudre l'administration militaire
Annexion totale et statut de résident permanent aux Palestiniens de Judée-Samarie
Pressions pour mettre un terme au régime d'apartheid
Octroi de la nationalité aux 2,9 millions de Palestiniens de Judée-Samarie et de Jérusalem-est
Résistance violente et non-violente
Demande de droits équitables
Coût de 15 milliards de dollars annuels
Guerre civile
Coût sécuritaire exceptionnel de 1,3 milliard de dollars
Principaux dommages sur les services gouvernementaux et la fonction publique

Partie C: Recommandation et Conclusions

Recommandations

Si Israël veut rester durablement l'État-nation démocratique du peuple juif, en conformité avec les valeurs et l'éthique énoncées dans la Déclaration d'indépendance, il doit chercher à poursuivre et à atteindre les objectifs suivants:

- **Maintenir et renforcer sa capacité à faire face**, sur les plans militaire, diplomatique et socio-économique, à toute menace externe ou interne.
- **Œuvrer pour la délimitation de frontières sûres et reconnues** pour Israël.
- **Œuvrer pour maintenir une forte majorité juive** en son sein.
- **Accorder les droits civiques égaux pour toutes** les populations qui compose le pays.
- **Prendre les décisions qui influent sur le destin national du pays par des moyens démocratiques** ; en obtenant la confiance d'une large majorité de la population tout en protégeant les droits des minorités.
- **Construire et encourager la prospérité économique** et une bonne qualité de vie pour toutes les couches de la société.

Dans le contexte du conflit israélo-palestinien, les objectifs suivants doivent être poursuivis:

- **La capacité à faire face dans la durée aux menaces potentielles provenant de l'entité palestinienne** sur les plans militaire, diplomatique et socio-économique.
- **La capacité à faire face à tout scénario pouvant entraîner l'effondrement de l'accord avec les Palestiniens, l'effondrement du Royaume hachémite de Jordanie, des changements dans les relations pacifiques entre Israël et l'Égypte, et l'émergence de coalitions régionales hostiles**.
- **Conserver une forte majorité juive** à l'intérieur des frontières de l'État souverain d'Israël.
- La mise en place et la conduite d'une politique bénéficiant **d'un large consensus national** au sein de l'opinion publique israélienne, tout en protégeant les droits des minorités.
- **Minimiser les frictions** entre les populations juive et palestinienne.

- **La délimitation de frontières sûres et reconnues** entre Israël et l'État/l'entité palestinien/ne en Judée-Samarie et dans la bande de Gaza.
- Créer les conditions adéquates pour créer une **prospérité économique** pour les Israéliens et les Palestiniens.
- Créer les conditions adéquates pour le développement d'une société palestinienne ouverte et démocratique, capable d'entretenir des relations pacifiques avec Israël.

En conséquence, nous considérons que:

- Israël devrait s'abstenir de tout acte d'annexion – progressive et rampante ou légalisée – fondé sur l'hypothèse erronée qu'il sera possible de résister et de surmonter les réactions palestiniennes, arabes et internationales. Nous estimons que toute législation annexionniste, même partielle, conduira à l'effondrement de l'Autorité palestinienne et à la nécessité de réoccuper militairement la totalité de la Judée-Samarie.
- Avant de s'engager dans une rupture aussi radicale d'avec les pratiques antérieures, Israël doit entreprendre un travail d'analyses complètes et professionnelles sur les conséquences d'une telle initiative, menées au plus haut niveau par les personnels qualifiés des institutions responsables de la sécurité nationale, avec la pleine participation des forces de défense israéliennes et d'autres agences de défense, du ministère des Affaires étrangères, du Ministère des Finances, du Ministère de la Justice, et des autres organismes professionnels compétents.
- Toute mesure de ce type doit être prise sur la base d'un large consensus national, passant par la présentation du projet au peuple israélien, par un référendum ou des élections nationales.
- Les israéliens doivent avoir une image claire et transparente de toutes les implications des différentes étapes de l'annexion.
- Toute annexion ne devrait être mise en œuvre que dans le cadre d'une structure et d'un vaste processus diplomatique international concerté.
- Aucune population palestinienne ne doit être annexée si elle ne jouit pas de tous les droits civils ; en cas d'octroi de droits partiels uniquement, Israël risquera d'être perçu dans le monde comme un État qui adopte un régime d'apartheid.

- Il serait dangereux de faire reposer les étapes d'annexion en Judée-Samarie sur l'idée qu'il existe une différenciation ou un cloisonnement quelconque entre la Judée-Samarie et la bande de Gaza ; tout mouvement en Judée-Samarie suscitera de vives réactions à Gaza.
- L'illusion du statu quo est mise en évidence par la crise humanitaire dans la bande de Gaza. Israël doit se préparer à un éventuel effondrement de l'Autorité palestinienne.
- Au lieu d'envisager diverses initiatives d'annexion , susceptibles d'entraîner l'anéantissement de la vision sioniste, Israël doit prendre l'initiative de se séparer des Palestiniens, en maintenant provisoirement les forces de défense israéliennes sur le terrain comme seuls responsables de la sécurité en Judée-Samarie, dans l'attente d'un accord futur, et ce dans l'esprit du plan "La Sécurité avant tout" de CIS.

Conclusion

La vaste étude entreprise par Commandants pour la sécurité d'Israël, résumée dans le présent document, permet de tirer les conclusions suivantes :

L'annexion partielle de la Cisjordanie devrait entraîner la fin de la coopération sécuritaire avec l'Autorité palestinienne et le démantèlement de cette dernière, conduira à l'occupation par les forces de défense israéliennes de l'ensemble de la Judée-Samarie et la mise en place d'une administration militaire, qui aboutira très vraisemblablement à l'annexion de la totalité de la zone et à l'absorption de ses 2,6 millions d'habitants palestiniens.

Les dommages causés aux intérêts d'Israël dans les domaines sécuritaire, diplomatique, économique, juridique et national seraient alors sans précédent.

Ce processus mettra en péril la viabilité et la pérennité de la vision sioniste.

Rien de tout cela ne devrait être décidé avant que les autorités israéliennes, les décideurs à tous les niveaux et le peuple ne soient pleinement informés des conséquences dévastatrices d'une telle initiative, qui ne manqueront pas de se produire, une fois que l'effet domino exposé dans cette étude sera enclenché.

COMMANDERS
For Israel's Security

Les Commandants pour la sécurité d'Israël (CIS) est un mouvement non partisan. Ses membres sont plus de 280 généraux à la retraite et leurs équivalents gradés des services de sécurité israéliens (les forces de défense, le Shin Bet, le Mossad et la police israélienne), sont uniquement animés par leur inquiétude concernant l'avenir d'Israël.

CIS a pris la décision de promouvoir une initiative politico-sécuritaire pour sortir Israël de l'impasse actuelle, qui n'est autre qu'une étape intermédiaire dans la mise en œuvre de sa vision.

La vision du mouvement s'articule autour de la nécessité de parvenir à un accord permanent avec les Palestiniens basé sur le principe de deux états pour deux peuples, de normaliser les relations et de conclure des accords sécuritaires avec des États arabes pragmatiques, et ainsi, d'assurer à Israël des frontières définitives et reconnues tout en garantissant son avenir comme État démocratique du peuple juif.

fr.cis.org.il