



24.06.2021

Le retour de l'Égypte sur la scène régionale

Chloé Jamet

diplômée de Sciences Po Paris et stagiaire à l'Institut FMES

Résumé

Après 11 jours de lancement de roquettes et de raids entre le Hamas et Israël, un cessez-le-feu est entré en vigueur le 21 mai 2021. Mis en place grâce à une médiation égyptienne, il permet de stopper pour un temps l'échange meurtrier qui a coûté la vie à 254 Palestiniens, dont 66 enfants, et 12 Israéliens (chiffres des autorités locales respectives). À la suite de l'arrêt temporaire des hostilités, l'intermédiation égyptienne a été mise en avant à la fois par Le Caire et par Washington, Tel-Aviv, Paris ou encore Bruxelles. Ce rôle mérite qu'on s'y attarde, tant il est révélateur des dynamiques mises en place par le gouvernement d'Al-Sissi pour affirmer le rôle régional de la République égyptienne.

Pourquoi l'Égypte a-t-elle pu tenir ce rôle central ? Comment l'intercession égyptienne dans le dossier israélo-palestinien illustre-t-elle les orientations stratégiques du Caire ? Quel impact la mise en avant de l'Égypte comme *honest broker* et acteur humanitaire à Gaza aura-t-elle sur les opinions publiques dans la région ? L'intermédiaire égyptien pourrait-il parvenir à faire avancer un conflit embourbé depuis plus de 70 ans ? Autant de questions cruciales qu'il convient d'examiner alors qu'une nouvelle coalition gouvernementale intégrant pour la première fois un parti arabe ouvertement islamiste vient d'arriver au pouvoir en Israël.

UNE PLACE A PRENDRE

Si l'Égypte a pu se positionner en tant qu'acteur principal du cessez-le-feu entre le Hamas et Israël, c'est tout d'abord parce que ce rôle n'était plus vraiment assumé par d'autres acteurs pendant le mandat de Donald Trump.

Dès son arrivée aux affaires, l'administration Biden a annoncé qu'elle souhaitait se retirer des problématiques proche-orientales : la priorité américaine est la Chine, et le Moyen-Orient est devenu moins urgent depuis que les États-Unis sont devenus exportateurs d'hydrocarbures. Seul l'Iran reste un dossier prioritaire pour les Américains dans cette région. Malgré la tournée au Moyen-Orient du secrétaire d'État Antony Blinken, les États-Unis restent perçus comme un pays ayant un prisme pro-israélien, comme l'illustrent le refus de Joe Biden de revenir sur le déménagement de l'ambassade américaine à Jérusalem et son choix de bloquer les négociations du Conseil de sécurité jusqu'à ce qu'Israël se retrouve dans une posture favorable (par l'usage de son droit de veto). Pour Randa Slim, chargée de recherche au Middle East Institute, Joe Biden ne veut pas s'engager sur ce dossier : « Il ne pense pas que la dynamique politique sur le terrain aboutisse à une initiative menée par les États-Unis pour relancer le processus de paix défunt¹. » Didier Billion, de même, insiste sur le refus des Américains de « mettre les mains dans le cambouis » au Moyen-Orient ; « Joe Biden, qui connaît bien le dossier, sait qu'il n'a que des coups à prendre en intervenant, et il sait très bien qu'il n'arrivera pas

¹ <https://www.mei.edu/blog/monday-briefing-secretary-blinken-travels-middle-east>

à modifier la ligne politique de l'État d'Israël sans déployer beaucoup d'efforts et d'énergie² ». Au bilan, les États-Unis ne veulent pas être médiateurs et semblent vouloir laisser cette tâche à leur allié égyptien.

L'Union européenne, toujours plus inaudible et n'entretenant pas de relations avec le Hamas qui figure dans sa liste des organisations terroristes, a dû faire face à la déclaration unilatérale de Mme Von der Leyen dénonçant le Hamas mais n'évoquant pas le rôle d'Israël dans la crise. Cette décision a été critiquée puis corrigée par Josep Borrell. Les dissensions se sont poursuivies et l'UE n'a finalement obtenu qu'un communiqué à 26, la Hongrie de M. Orbán ayant refusé de soutenir un texte appelant à la désescalade et à la retenue de la part d'Israël³. Pourtant, l'UE, du fait de son rôle de financeur de programmes de développement au profit de l'Autorité palestinienne, mais aussi de partenaire économique privilégié d'Israël grâce à un accord d'association, devrait pouvoir jouer un rôle plus important dans la résolution du conflit.

D'autres puissances régionales auraient pu vouloir s'impliquer davantage sur le dossier : la Turquie du président Erdoğan tout d'abord qui, dans sa course à la popularité pour décrocher le titre de leader du monde sunnite, a trop affiché son soutien à la cause palestinienne pour se présenter comme un médiateur crédible ; la Jordanie ensuite, qui n'a pas pu véritablement s'affirmer, compte tenu d'un positionnement trop proche d'Israël, au regard de sa population majoritairement palestinienne ; le Maroc, dont le rapprochement récent avec Israël a été mal perçu par l'opinion publique qui reste très largement pro-palestinienne ; les autres pays des accords d'Abraham⁴ ainsi que l'Arabie saoudite enfin – dont l'influence sur Israël est faible –, et qui sont mis dans l'embarras par rapport à leurs populations. Pour Yossi Mekelberg, chercheur au Royal Institute of International Affairs, les accords risquent d'être mis à l'épreuve par la récente flambée de violence : les morts de Gaza pourraient mettre fin aux nouvelles amitiés d'Israël dans le Golfe⁵.

L'Iran ne pouvait bien entendu pas se positionner comme médiateur. La Russie et la Chine, enfin, sont peu impliquées et continueront sûrement de rester à distance, tant le dossier israélo-palestinien les concerne peu. La Chine a toutefois appelé de ses vœux une solution à deux États et a annoncé une aide de deux millions de dollars et 200 000 doses de vaccin anti-Covid-19 aux Palestiniens.

UNE OPPORTUNITE POUR L'ÉGYPTE

Ce vide relatif a permis à l'Égypte, proche géographiquement de Gaza, de se positionner comme médiateur principal du conflit entre Israël et le Hamas, en coordination avec les acteurs cités précédemment qui souhaitaient garder une certaine distance avec les événements. Outre le retrait des autres acteurs traditionnels, l'Égypte bénéficie de plusieurs atouts pour s'imposer comme nouvel acteur central.

Tout d'abord, une relation historique avec Israël : l'Égypte a été le premier pays arabe à signer un traité de paix avec Israël. Si les accords de Camp David en 1978 avaient coûté à l'Égypte sa place au sein de la Ligue arabe, ils pourraient bien lui permettre de retrouver aujourd'hui un certain leadership dans la région. La relation israélo-égyptienne s'est construite au fil des années, mais depuis le coup d'État du maréchal Sissi en 2013, on assiste à un réchauffement des relations entre les deux pays comme en témoigne une interview en 2019 dans laquelle le président égyptien déclarait que la coopération entre les deux pays n'avait jamais été aussi forte⁶. Le régime égyptien s'est ainsi abstenu

² <https://www.iris-france.org/157722-israel-palestine-de-quoi-la-situation-presente-est-elle-le-nom/>

³ <https://www.france24.com/en/live-news/20210518-hungary-fm-condemns-eu-s-one-sided-statements-on-israel>

⁴ <https://fmes-france.org/les-accords-abraham-veritable-rupture-geopolitique-au-moyen-orient-par-arnaud-peyronnet/>

⁵ <https://www.chathamhouse.org/2021/05/gaza-deaths-may-end-israels-new-gulf-friendships>

⁶ CBS News, 7 janvier 2019 : <https://www.cbsnews.com/video/egypt-president-el-sisi-denies-ordering-massacre-in-interview-his-government-later-tried-to-block-60-minutes-2019-01-06/#x>

de toute critique sur la problématique de la colonisation⁷. Pour ne pas froisser son allié israélien, le régime égyptien a également réprimé l'activisme pro-palestinien chez lui. Il a ainsi arrêté Ramy Shaath, coordinateur égyptien du mouvement Boycott, désinvestissement et sanctions (BDS), en l'accusant d'appartenir à une organisation terroriste. L'Égypte n'ayant pas d'autre choix que de parler à Israël, elle en tire le meilleur parti. Limitée au départ à la sécurisation du Sinaï face aux groupes djihadistes, la coopération est en train de se muscler sur les plans économique et énergétique avec EastMed, un projet de pipeline de gaz naturel⁸. Pour la première fois depuis 13 ans, un ministre israélien s'est rendu au Caire pour négocier le cessez-le-feu.

L'Égypte entretient aussi des relations avec le Hamas, ce qui pourrait paraître contradictoire du fait de la proximité entre ce Mouvement de résistance islamique et les Frères musulmans égyptiens, ennemis jurés de Sissi⁹. Le Hamas est classé depuis 2015 comme organisation terroriste par l'Égypte du fait de son activité dans le Sinaï. Même si les services de renseignement égyptiens sont actifs dans la bande de Gaza, ils entretiennent des liens avec les cadres du Hamas et disposent d'une réelle connaissance du terrain. L'Égypte, capable de parler à la fois à Gaza et à Tel-Aviv, tient de fait un rôle de facilitateur entre les deux parties. En outre, l'Égypte est beaucoup plus proche du Fatah et de son leader démonétisé Mahmoud Abbas, toujours à la tête de l'Autorité palestinienne après le report *sine die* d'élections qui auraient probablement conduit à sa défaite, que du Hamas. L'Égypte s'active depuis plus de 15 ans entre les différentes factions palestiniennes parvenant à négocier des accords entre l'Autorité palestinienne et le Hamas (2005, 2008, 2010, 2011 et 2012). En octobre 2020, un dialogue intra-palestinien avait eu lieu au Caire, sans qu'il aboutisse à un résultat concret.

L'Égypte, enfin, a une tradition de médiation entre Israéliens et Palestiniens. Elle a ainsi joué un rôle central dans la mise en place du cessez-le-feu de 2014 après l'opération « Bordure protectrice ». En décembre 2020, le maréchal Sissi déclarait que son gouvernement s'efforçait de faire avancer la solution à deux États, accueillant le mois suivant les ministres jordanien, français et allemand pour discuter de la relance du processus de paix. En mai 2021, le ministère des Affaires étrangères égyptien a tout d'abord annoncé publiquement que ses efforts diplomatiques n'avaient pas été couronnés de succès, avant de se mettre en avant sur la scène diplomatique puis de forcer la main aux deux protagonistes.

Finalement, le cessez-le-feu a été obtenu grâce au trio diplomatique constitué du président Sissi, de son ministre des Affaires étrangères Sameh Shoukry, et du chef des services de renseignement Abbas Kamel. Plusieurs visites ont eu lieu depuis, comme celle du responsable du dossier palestinien au sein des renseignements généraux égyptiens, le général Ahmed Abdel Khaleq, ainsi qu'une autre réunion entre Benjamin Netanyahu, Meir Ben-Shabbat (conseiller pour la sécurité nationale en Israël) et Abbas Kamel. L'Égypte et Israël se sont ainsi accordés sur « l'intensification de la coopération » israélo-égyptienne et sur des « mécanismes et processus pour empêcher le renforcement du Hamas et l'empêcher d'être aidé par les ressources qui seront allouées pour la population civile ». Abbas Kamel a par la suite rencontré Mahmoud Abbas pour évoquer la reconstruction de Gaza et convenir d'une série de pourparlers entre Palestiniens au Caire, afin d'atteindre une réconciliation intra-palestinienne.

L'Égypte s'impose donc, grâce à cette manœuvre diplomatique réussie, comme un interlocuteur clé pour Israël et les factions palestiniennes, capable de parler à tous en conservant un équilibre stratégique ne remettant en cause ni les intérêts militaires et énergétiques avec Israël, ni le

⁷ « Le ministre des Affaires étrangères est profondément préoccupé par les rapports diffusés sur les plans d'annexion du gouvernement israélien dans les territoires de Cisjordanie, et par les conséquences d'une telle mesure sur la paix et la sécurité régionales, et affirme le rejet par l'Égypte de toute mesure unilatérale en violation du droit international » (Communiqué du ministère des Affaires étrangères égyptien, le 24 juin 2020).

⁸ <https://fmes-france.org/nouveaux-axes-strategiques-en-mediterranee-orientale-la-turquie-en-recherche-de-partenariats-arnaud-peyronnet/>

⁹ Selon l'article II de la charte du Hamas publiée en 1988, « le Mouvement de la résistance islamique est l'une des ailes des Frères musulmans en Palestine ».

sentiment pro-palestinien d'une majorité de l'opinion publique égyptienne. Pour Bélih Nabli, chercheur associé au CERI de Sciences Po, l'Égypte accomplit une « intermédiation opportune », faute d'un autre intermédiaire plus puissant capable de s'investir dans le dossier israélo-palestinien, même si sa légitimité reste limitée aux yeux des Israéliens et des Palestiniens, agissant comme une « boîte à lettres » pour deux adversaires qui refusent de se parler¹⁰.

L'OCCASION REVEE POUR S'AFFIRMER SUR LA SCENE INTERNATIONALE

L'activisme égyptien a été souligné par toutes les parties prenantes : l'Arabie saoudite, via Al Arabiya, a salué la déclaration de cessez-le-feu à Gaza et exprimé sa gratitude pour les efforts de l'Égypte dans la négociation de la trêve, tandis que Benjamin Netanyahu tweetait « Merci au président Sissi pour le rôle important que vous avez joué pour restaurer le calme et faire avancer la sécurité et la stabilité dans notre région ». Le 17 mai 2021, le président égyptien était accueilli à l'Élysée pour évoquer, entre autres, les négociations entre Gaza et Tel-Aviv. Joe Biden, enfin, dans son allocution officielle à la Maison Blanche du 21 mai suivant, exprimait sa « sincère gratitude » pour le « rôle crucial » du président égyptien et de son administration, mais ne citait pas les autres parties arabes¹¹.

Cette reconnaissance internationale contribue à renforcer le statut du président Sissi et lui permet de faire oublier certaines critiques occidentales sur les droits de l'homme. Par cette réussite diplomatique, le maréchal Sissi s'impose comme un partenaire incontournable sur la scène régionale, notamment pour Joe Biden qui avait pourtant tweeté avant son élection « *No more blank checks for Trump's "favorite dictator"* ». En prévision de la pression accrue des États-Unis sur les dossiers des droits de l'homme, Sissi présente l'Égypte comme une source de stabilité et de coopération dans la région. La négociation du cessez-le-feu est un message très clair à l'adresse de Washington : l'Égypte est l'alliée naturelle et fiable de l'Occident dans la région. Enfin, pour la communauté internationale, l'Égypte montre qu'elle fait mieux que le Conseil de sécurité de l'ONU, affaiblissant encore un peu plus par ricochet le multilatéralisme et forçant des pays se targuant de leur respect pour la démocratie et la liberté à féliciter un dirigeant autocratique.

Le succès diplomatique égyptien lui est tout particulièrement utile sur la scène régionale pour s'affirmer face à la Turquie et au Qatar. En raison de l'activisme militaire croissant d'Istanbul et malgré une légère détente ces dernières semaines, cette démonstration d'influence permet à l'Égypte de marquer des points et faire oublier son implication en Libye et les accords énergétiques qui tardent à se concrétiser (EastMed Gas, qui isole la Turquie face à Israël, l'Égypte, la Grèce, l'Autorité palestinienne et Chypre). Pour Hillel Frisch, chercheur au Begin-Sadat Center for Strategic Studies, « après l'accession de Sissi à la présidence, le Hamas et la Turquie se sont fait des illusions en pensant que le Hamas pourrait contourner l'Égypte en s'appuyant sur le soutien turc et qatari. Ces illusions ont été dissipées lorsque l'Égypte a contraint les responsables du Hamas à se soumettre à un traitement souvent humiliant, notamment en les obligeant à rencontrer leurs ennemis du Fatah au Caire. Il est tout simplement impossible que la Turquie puisse remplacer l'influence de l'Égypte dans les affaires palestiniennes ».

S'agissant du Qatar, proche des Frères musulmans depuis les années 1960, un ambassadeur officieux de Doha est en place à Gaza et le petit émirat fournit la principale contribution financière au développement économique de la bande sous blocus. Le Qatar a par exemple financé de nombreux hôpitaux ; en février 2021, la construction d'un gazoduc entre Israël et la bande de Gaza avait été promise par Doha et Bruxelles ; depuis 2018, le soutien financier qatari a permis à la zone soumise au blocus d'avoir accès à l'électricité 16 heures par jour (au lieu de 2) et d'assurer les revenus de 130 000 familles gazaouies. Toutefois, Israël a accusé Doha d'espionnage et d'aide au Hamas via des

¹⁰ https://www.huffingtonpost.fr/entry/israel-palestine-egypte-une-boite-aux-lettres-incontournable_fr_60a25e3ce4b014bd0cae2db8

¹¹ <https://www.c-span.org/video/?511974-1/president-biden-ceasefire-agreement-reached-israel-hamas>

organisations caritatives actives dans la bande de Gaza. Ismail Haniyeh, qui vit en exil à Doha, a récemment rencontré le chef d'État qatari, l'émir Tamim Hamad Al Thani ainsi que le ministre des Affaires étrangères, cheikh Mohammed ben Abderrahmane Al-Thani, pour discuter des efforts de reconstruction de la bande de Gaza, ainsi que d'autres développements récents. L'émir a également discuté de ces mêmes sujets avec Mahmoud Abbas¹². Malgré cette proximité avec les Palestiniens, le Qatar a déjà joué un rôle de médiateur avec Israël, grâce au maintien de relations officieuses malgré son refus de rejoindre les accords d'Abraham. En août 2020 par exemple, l'émissaire qatari Mohammad al-Emadi avait réussi à calmer le jeu entre les autorités israéliennes et le mouvement islamiste. Affichant une position ferme contre la normalisation mais partageant les intérêts sécuritaires du Golfe et de Washington, le Qatar a également pu profiter de son retour en grâce aux yeux de la nouvelle administration américaine pour s'imposer comme le deuxième interlocuteur et négociateur durant ce nouvel épisode du conflit israélo-palestinien. Du fait de son numéro d'équilibriste dans la région, seul le Qatar peut concurrencer le leadership égyptien sur le dossier Israël/Palestine.

Enfin, la mise en avant de l'Égypte sur le dossier israélo-palestinien présente plusieurs avantages sur la scène intérieure égyptienne. Face à une opinion publique majoritairement pro-palestinienne, cette réussite fait diversion pour un temps aux difficultés du pays : gestion catastrophique de l'épidémie de Covid-19, chômage (notamment chez les jeunes, autour de 30 %), incertitude libyenne et possible réduction de l'approvisionnement en eau par le barrage de la Renaissance éthiopien¹³. La mise en avant de la politique humanitaire égyptienne en direction de Gaza (accueil de 12 blessés en Égypte, envoi de matériel de secours, promesse d'un don de 500 millions de dollars pour la reconstruction de l'enclave) doit ainsi se comprendre comme une opération de communication et d'influence, afin d'afficher son soutien à la cause palestinienne. Le convoi de camions égyptiens à destination de Gaza était couvert d'images du président Sissi et de la phrase « Le cadeau du président égyptien au peuple de Palestine », même si la grande majorité des blessés palestiniens voulant passer par le terminal de Rafah pour se faire soigner ont été déboutés pour des « raisons de sécurité ». Mohannad Sabry, journaliste égyptien spécialiste de la relation israélo-égyptienne, s'interroge pour le Centre Moyen-Orient de Carnegie : « L'approche de l'Égypte face à la crise humanitaire de Gaza soulève une grave question à laquelle le régime de Sissi doit répondre concrètement : Le Caire souhaite-t-il vraiment soulager les souffrances de la population de Gaza ou se sert-il simplement de sa détresse comme d'un tremplin pour atteindre ses objectifs politiques ? La réponse qu'il apportera à cette question aura pour effet soit de renforcer sa popularité, soit d'ébranler la crédibilité de son soudain passage à la rhétorique humanitaire¹⁴. »

INTERVENTION D'URGENCE OU INFLUENCE DE LONG TERME ?

La trêve obtenue le 21 mai 2021 après ce nouvel épisode du conflit israélo-palestinien risque de ne pas perdurer si les acteurs en place ne choisissent pas d'aller de l'avant et se contentent d'un *statu quo*. L'Égypte, sur le court terme, a envoyé des délégations en Israël et dans les territoires palestiniens pour surveiller la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu et coordonner l'aide internationale. Sur le moyen terme, Sissi a déjà prévu un plan de relance du dialogue politique : Mahmoud Abbas et Abbas Kamel ont ainsi annoncé la tenue prochaine d'une série de pourparlers entre factions palestiniennes au Caire. L'Égypte a aussi pour ambition d'organiser un sommet avec Israël, le Hamas et l'Autorité palestinienne, mais aucune date n'a encore été retenue.

Les sujets à aborder sont tellement variés que le président Sissi risque de se heurter au poids des réalités : retour de deux prisonniers israéliens et des corps de deux soldats de Tsahal (un dossier sur lequel l'Égypte sert d'intermédiaire depuis longtemps), statut de Jérusalem et accès à la mosquée

¹² <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/22/qatar-pledges-to-help-stop-israeli-attacks-on-palestinians>

¹³ <https://fmes-france.org/egypte-entre-revolution-avortee-et-transformation-profonde/>

¹⁴ <https://carnegie-mec.org/diwan/84616>

al-Aqsa, tenue dans de bonnes conditions des élections palestiniennes tant attendues et réunion des différentes factions palestiniennes, application et respect du droit international et des résolutions onusiennes, poursuite ou non de la colonisation de Sheikh Jarrah et d'autres localités palestiniennes, ainsi que de la politique d'apartheid dénoncée par Human Rights Watch¹⁵.

Au bilan, l'évolution de la situation dépendra avant tout de la bonne volonté d'Israël qui a l'opportunité de définir les contours stratégiques de sa relation avec l'Égypte. La formation d'une nouvelle coalition gouvernementale israélienne incluant le parti islamiste arabe Ra'am devrait avoir un impact sur le pari de la diplomatie égyptienne. Cette liste arabe unifiée, proche idéologiquement des Frères musulmans, est notoirement plus proche de la Turquie et du Qatar que de l'Égypte. Il n'est pas impossible qu'à l'avenir, les partis arabes israéliens soient perçus comme les mieux à même de défendre la cause de la population arabe locale, au détriment de l'Autorité palestinienne et du Hamas. La possibilité d'une résolution du conflit reste toutefois extrêmement faible tant que la situation n'évoluera pas en direction de la solution à deux États, à plus ou moins long terme. L'Égypte a pour l'instant entrouvert une porte de sortie à l'escalade, mais elle aura de grandes difficultés à faire progresser la situation. Un prolongement du *statu quo* ne serait toutefois pas préjudiciable à l'Égypte qui, en proposant ses services à Israël dans la lutte contre le Hamas, renforce un partenariat stratégique et nécessaire dans sa course à la reconnaissance occidentale et américaine.

¹⁵ <https://www.hrw.org/report/2021/04/27/threshold-crossed/israeli-authorities-and-crimes-apartheid-and-persecution>



FMES

Fondation Méditerranéenne
d'Études Stratégiques



INSTITUT FMES

Maison du Numérique et de l'Innovation
Place Georges Pompidou - F 83000 TOULON

TOUS DROITS RESERVES