

Si l'Union européenne veut jouer le rôle qui lui revient, elle doit d'abord surmonter les divisions entre les États membres. Dans le cas contraire, elle risque de rester marginale au Proche-Orient.

Patrick Costello, ancien fonctionnaire et diplomate de l'Union européenne.

POURQUOI L'UNION EUROPÉENNE EST NÉCESSAIRE APRÈS GAZA

Les atrocités qui se poursuivent à Gaza, avec plus de 30 000 morts, n'ont pas seulement choqué les Européens, mais ont aussi amené beaucoup d'autres à se demander comment la communauté internationale n'a pas réussi à y mettre fin. Le contraste entre les images quotidiennes du carnage et l'inaction perçue des États-Unis et de l'Europe conduit de nombreuses personnes à affirmer que les deux parties sont complices ou ferment les yeux. La vérité, comme toujours, est plus complexe, mais ces événements tragiques ont mis en lumière le débat de longue date sur le rôle mondial et géopolitique de l'Union européenne (UE). Pour comprendre la situation, il est nécessaire de tirer quelques leçons de l'histoire de la longue participation de l'UE dans la construction de la paix au Proche-Orient, ainsi que d'examiner la réponse immédiate à l'attaque terroriste du 7 octobre et à ses conséquences. Ce n'est qu'ensuite qu'il sera possible d'envisager le rôle que l'Europe pourrait jouer pour mettre fin au carnage, désamorcer l'escalade régionale et parvenir à une solution politique négociée plus permanente à ce conflit.

UNE HISTOIRE HONORABLE

Historiquement, l'Europe a joué un rôle important dans les efforts internationaux visant à négocier la paix au Proche-Orient, ce qui est logique étant donné que cette région fait partie du voisinage immédiat de l'Europe. En 1980, la déclaration de Venise, adoptée par les neuf chefs d'État et ministres des Affaires étrangères de ce qui était alors la Communauté économique européenne, appelait

à l'inclusion de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) dans les négociations de paix, ce à quoi les États-Unis et Israël se sont fermement opposés. En l'espace de quelques années, cependant, l'administration américaine a modifié sa position sur l'OLP, ouvrant la voie aux premières négociations directes entre Israéliens et Palestiniens. Ces négociations, parrainées par les États-Unis et l'URSS, mais accueillies par l'Espagne, ont eu lieu lors de la conférence de Madrid en 1991. Elles ont ensuite débouché sur des négociations officieuses entre Israël et l'OLP, parrainées par la Norvège, qui ont abouti aux accords d'Oslo, lesquels ont jeté les bases de la négociation d'une solution fondée sur la coexistence de deux États. Paradoxalement, bien que ce soient les Européens qui aient créé les conditions politiques de ces négociations, à Madrid, ils ont été réduits à de simples observateurs. Cela s'explique, en partie, par le fait que les Israéliens considéraient les Européens comme des médiateurs moins coopératifs que les États-Unis, mais aussi par le fait que les États-Unis voulaient garder le processus fermement entre leurs mains.

Tout au long des négociations tortueuses, et finalement infructueuses, pour un accord sur le statut final au cours des décennies suivantes, ce schéma s'est régulièrement répété : les Européens, soutenus par les Palestiniens, ont demandé à être « un acteur, pas seulement un payeur », et l'Israël et les États-Unis ont veillé à ce que le rôle politique de l'UE dans le processus soit marginal. Un négociateur européen de l'époque m'a suggéré que l'échec des négociations d'Oslo et la marginalisation des Européens étaient liés : « Avec la mé-



diation américaine, les Israéliens avaient dans la salle un interlocuteur international de confiance qui ne ferait jamais rien pour compromettre leurs intérêts. Lorsque nous [les Européens] étions présents, les Palestiniens avaient également un interlocuteur. Ainsi, lorsque nous avons été exclus de Camp David [la tentative ratée de Bill Clinton de parvenir à un accord entre Ehoud Barak et Yasser Arafat en 2000], Arafat n'avait plus personne en qui il pouvait avoir confiance dans la salle ».

Compte tenu du rôle politique limité que l'UE a été autorisée à jouer dans la recherche d'une solution au conflit, elle a consacré une grande partie de son énergie à deux domaines principaux. Premièrement, par le biais de la déclaration de Barcelone et du processus euro-méditerranéen qui en a découlé, elle a cherché à développer des incitations économiques et régionales en faveur de la paix. Des réunions ministérielles régionales impliquant des Israéliens et des Arabes ont été organisées à tous les niveaux, soulignant les avantages politiques, économiques et culturels potentiels de la paix et de la reconnaissance mutuelle entre Israéliens et Arabes. Deuxièmement, elle est devenue le principal bailleur de fonds du projet visant à soutenir l'Autorité nationale palestinienne (ANP) créée par les accords d'Oslo, pour poser les fondements d'un nouvel État palestinien.

Les deux projets reposaient sur l'hypothèse d'une solution définitive entre Israéliens et Palestiniens. En l'absence d'une telle solution, bien que d'importants éléments de construction aient été créés, la maison n'a pas été construite. Voici deux exemples :

- L'un des résultats concrets du processus de Barcelone a été la signature d'accords ambitieux de partenariat politique, commercial et de coopération avec presque tous les pays de la région, dont un avec Israël et un autre avec l'ANP. Les efforts déployés dans le cadre de ces accords pour promouvoir l'harmonisation des réglementations afin de faciliter les échanges ont échoué,

Rencontre entre le chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell, et le président palestinien, Mahmoud Abbas, à Ramallah, en Cisjordanie, le 17 novembre 2023. /PRÉSIDENTICE PALESTINIENNE / HANDOUT ANADOLU VIA GETTY IMAGES

en partie, parce que le potentiel commercial de la région ne s'est pas concrétisé en l'absence d'un accord de paix : il aurait fallu pour cela qu'Israël normalise ses relations avec les autres États méditerranéens.

- L'UE a joué un rôle majeur dans le financement et la formation d'une force de police nationale palestinienne dans les territoires occupés. Le chef de cette force m'a expliqué dans son bureau de Ramallah, en 2005 que le service était très bien formé et équipé, mais qu'il ne pouvait pas faire son travail parce que même la tâche la plus élémentaire, consistant à attraper un voleur était impossible : tout ce que le voleur avait à faire était de s'échapper vers ce qu'on appelle la zone C des territoires, les zones majoritaires de la Cisjordanie sous la responsabilité totale d'Israël en matière de sécurité, et il n'y avait rien que ses officiers puissent faire pour l'arrêter. Tant qu'Israël ne sera pas disposé à transférer la zone C au contrôle palestinien, la situation restera inchangée.

En l'absence même d'un processus de paix au cours des dernières années, ce qui a subsisté de ces deux projets, ce sont les accords d'association inégalement développés, en particulier avec Israël, et le financement de l'UE en faveur des Palestiniens, qui s'est de plus en plus concentré sur le soutien des dépenses opérationnelles de l'ANP et l'aide humanitaire à l'UNRWA.

LE 7 OCTOBRE ET SES CONSÉQUENCES

Compte tenu de ce contexte, la réaction de la Commission européenne à l'attaque terroriste du Hamas du 7 octobre a provoqué une onde de choc en Europe et au-delà. La solidarité inconditionnelle avec Israël exprimée par la

L'UE a suivi les allées et venues de l'administration Biden dans une crise où elle doit jouer un rôle distinctif

présidente Ursula Von der Leyen a été rapidement suivie par une déclaration du commissaire hongrois chargé du Voisinage et de l'Élargissement, Oliver Varhelyi, annonçant la suspension de toute aide de l'UE aux Palestiniens. Cette déclaration allait bien au-delà de la condamnation des abus flagrants du Hamas et représentait un brusque revirement de la position historique de l'Europe, en tant qu'intermédiaire honnête dans le conflit.

L'indignation de l'opinion publique devant le fait que tous les Palestiniens subiraient les conséquences de l'attaque du Hamas, s'est rapidement traduite (le jour même) par l'annonce d'une suspension temporaire des paiements dans l'attente d'un examen visant à déterminer si une partie des fonds était détournée au profit du Hamas. Les fonds ont depuis repris.

Cependant, la présidente de la Commission a ensuite doublé la mise en suivant Joe Biden et en se rendant à Tel Aviv six jours après l'attaque du Hamas, alors que le bombardement du nord de la Bande de Gaza était en cours. Elle s'est alors alignée publiquement, au nom de l'UE, sur la position initiale des États-Unis, à savoir qu'Israël a le droit de se défendre sans retenue. Elle n'a rien dit des conséquences humanitaires des représailles israéliennes sur les civils palestiniens, ni de la coupure de l'accès de Gaza au carburant, à la nourriture et à l'eau. Cela a provoqué une pétition sans précédent de plus de 800 fonctionnaires européens protestant contre sa position sur le conflit, notamment parce qu'elle semblait renverser la politique de longue date de l'UE, en tant que principal défenseur du système fondé sur des normes et du droit International humanitaire.

Un aspect remarquable est que les États membres n'avaient pas été consultés ; tout changement dans les positions de l'UE en matière de politique étrangère requiert l'accord unanime des 27. La première déclaration des chefs d'État de l'UE ne s'est produite que le 15 octobre et elle indiquait clairement que le droit d'Israël à se défendre devait être conditionné par le respect du droit International humanitaire.

Depuis lors, une partie des dégâts a été réparée, bien que les États membres se soient demandés s'il fallait appeler à un cessez-le-feu, à une pause humanitaire ou à des pauses humanitaires. Le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères, Josep Borrell, a mené une diplomatie itinérante efficace dans toute la région, cherchant à désamorcer les tensions que le conflit avait provoquées et à recueillir des avis sur la manière de le résoudre. Il a réussi à détourner l'attention sur la responsabilité d'investir dans la médiation d'une solution politique au conflit. Le 26 octobre, les chefs d'État de l'UE ont appelé à la tenue d'une conférence de paix internationale et, aujourd'hui, aucun dirigeant européen n'évoque le droit d'Israël à se défendre, sans faire obligatoirement référence au droit International humanitaire.

Cependant, la question a continué à attiser les divisions européennes : deux jours après avoir adopté une position commune, le 28 octobre, les États membres de l'UE se sont divisés en trois camps lors d'un vote sur la situation humanitaire à Gaza à l'Assemblée générale de l'ONU. Le 12 décembre, lors d'un second vote appelant à un cessez-le-feu, il y a également eu une triple division : l'Autriche et la République tchèque faisant partie des 10 seuls pays au monde à avoir voté contre le texte ; 15 États membres ont voté en faveur du texte ; et huit se sont abstenus. Les dommages politiques de la réponse anticipée ont également continué à se répercuter dans le monde entier. Dans tout le Sud global, l'Europe est accusée de faire deux poids, deux mesures, en comparant sa réponse aux violations du droit International commises par la Russie en Ukraine, avec son approche des violations commises par Israël à Gaza. Cette situation compromet gravement les efforts de l'Europe pour parvenir à un consensus international sur l'invasion de l'Ukraine par la Russie et sur sa position mondiale, en général.

Pour comprendre pourquoi cette situation a été si divisive et difficile pour l'Europe, l'Ukraine offre un indice. Soutenir Kiev a nécessité un alignement extrêmement étroit des politiques et du message entre l'Europe et les États-Unis, au point qu'il est devenu presque réflexe pour les ministères des Affaires étrangères de s'aligner sur les États-Unis même lorsqu'il n'est pas utile de le faire. Dans un premier temps, Washington a tenté de présenter l'attaque du Hamas contre Israël comme un autre exemple (comme l'Ukraine) d'attaque contre un État démocratique. Cette tentative a été rapidement abandonnée, car l'absurdité de comparer la mission colonisatrice de la Russie dans son ancien empire avec une action terroriste menée par un groupe de Palestiniens occupés a été reconnue. Cependant, de nombreux dirigeants européens s'étaient déjà précipités et l'UE a suivi les allées et venues de l'administration Biden dans une crise où l'Europe doit jouer un rôle distinctif. Cet alignement étroit sur les États-Unis, en plus de marginaliser les Européens de tout rôle de consolidation de la paix, n'a même pas aidé les États-Unis, puisqu'il a révélé au grand public l'étroitesse de leurs relations avec Israël. Cette situation commence à son tour, à menacer les perspectives de réélection de Joe Biden dans des États clés, tels que le Michigan.

QUEL RÔLE L'UE DOIT-ELLE JOUER MAINTENANT ?

Cependant, l'UE aurait beaucoup à apporter si les États membres étaient capables de surmonter leurs divisions et de se mettre d'accord sur un plan fondé sur le respect du droit International et la nécessité d'une solution à deux États, et si les États-Unis étaient disposés à soutenir ce rôle plus substantiel pour les Européens.

– *Déclarative* : Les déclarations initiales de Von der Leyen ont nui à la position de l'Europe. Il est donc possible de réparer une partie de ces dommages en envoyant des messages publics clairs de la part des 27 et de la direction de l'UE, qui répondent à l'horreur sur le terrain et représentent un retour à l'impartialité qui a histori-

quement caractérisé la position de l'Europe. Une déclaration reprenant la déclaration originale de Venise, mais actualisée pour reconnaître qu'après la guerre, il ne peut y avoir de retour *au statu quo* précédent, pourrait s'avérer utile. Une déclaration claire sur la nécessité qu'Israël mette en œuvre la décision provisoire dans l'affaire de génocide de la Cour internationale de justice, ainsi que des condamnations sans équivoque des graves violations des droits de l'Homme et du droit International humanitaire dans le conflit, pourraient également être utiles.

– *Diplomatie* : L'un des principaux atouts de l'UE dans la région est qu'elle peut parler à tout le monde et qu'en retour, tous les acteurs de la région l'acceptent. L'UE entretient des relations régulières avec Israël et la Palestine, avec l'Iran et l'Arabie saoudite, et même avec la Syrie, les relations diplomatiques n'ont jamais été complètement rompues. Ces derniers mois, Josep Borrell en a profité pour effectuer une série de tournées diplomatiques, visant à rassurer ses partenaires sur les positions et les engagements de l'UE et à réduire les risques croissants d'escalade régionale, au fur et à mesure que le conflit se prolonge.

Un changement diplomatique consisterait à ce que l'UE reconnaisse collectivement l'État palestinien. Plus de 130 membres de l'ONU ont reconnu la Palestine depuis que l'OLP a proclamé l'État en 1988. L'UE n'a jamais pris position sur la question et les six États membres qui ont reconnu la Palestine jusqu'à présent (à l'exception de la Suède en 2014) l'ont fait en 1988, avant la fin de la guerre froide ou avant que l'un d'entre eux ne devienne membre de l'UE. Une reconnaissance collective de l'UE enverrait un signal diplomatique fort de la détermination des Européens à promouvoir activement une solution à deux États.

– *Influence pour atteindre un cessez-le-feu* : L'influence des États-Unis sur Israël a fait couler beaucoup d'encre, car ils fournissent environ 15 % du budget militaire israélien. On parle beaucoup moins de l'influence économique de l'UE, qui reste le principal partenaire commercial d'Israël. Les États membres de l'UE ont investi plus de 60 milliards d'euros en Israël. La base juridique de cette relation est l'accord d'association et le lien s'est renforcé au fil des années. Israël participe également à d'importants programmes européens, tels que le programme de recherche Horizon, aux échanges de jeunes et aux réseaux d'universités et de chambres de commerce. En principe, si l'UE était prête à user de son influence pour soutenir ses positions, elle pourrait menacer de suspendre certains de ces partenariats. Plusieurs États membres et une partie du Parlement européen demandent actuellement la suspension de l'accord d'association avec Israël, pour violation des dispositions relatives aux droits de l'Homme. Des sanctions individuelles pourraient également être adoptées à l'encontre des membres les plus extrémistes du gouvernement israélien pour leur plaidoyer en faveur de l'épuration ethnique, ou à l'encontre des mouvements de colons, qui accélèrent leur expansion illégale dans les territoires palestiniens.

– *Créer les conditions pour la tenue de négociations* : Dans le contexte d'une guerre en cours, d'un gouvernement israélien qui refuse explicitement d'accepter toute

L'UE pourrait soutenir la création d'un nouveau gouvernement technocratique intérimaire d'unité nationale, afin d'ouvrir la voie à des élections en Palestine

solution à deux États et d'une ANP faible en Cisjordanie, l'idée de reprendre les négociations peut sembler idéaliste. Cependant, l'impasse et le conflit actuels sont dus, du moins en partie, à l'incapacité de la communauté internationale à investir dans autre chose que la gestion du conflit, depuis près d'une décennie. En Israël, la position du premier ministre, Benyamin Nétanyahou, est plus vulnérable que jamais, des élections étant prévues dès la fin du conflit, si ce n'est plus tôt. Du côté palestinien, l'opinion publique est également très désireuse d'un renouvellement des dirigeants et a le sentiment que la mort de tant de personnes ne doit pas être vaine. Une fois le cessez-le-feu obtenu, si un plan clair est élaboré et que la volonté politique nécessaire est déployée pour le mettre en œuvre, il se peut que ces morts n'aient pas été entièrement vaines.

Ici aussi, l'Europe pourrait jouer un rôle important, en travaillant avec les États arabes d'une part et les États-Unis d'autre part ; dans un premier temps, pour soutenir à la fois le rétablissement de Gaza et la restauration de la sécurité qui sera nécessaire à sa reconstruction. Elle pourrait ensuite aller plus loin en soutenant la création d'un nouveau gouvernement palestinien technocratique, intérimaire d'unité nationale, afin d'ouvrir la voie à des élections en Palestine dans lesquelles l'UE pourrait agir, en tant qu'observateur.

Une fois qu'une certaine stabilisation aura été atteinte, Israël sera prêt à normaliser ses relations avec ses voisins, en particulier ceux du Golfe. Depuis le début du conflit actuel, les Saoudiens ont clairement indiqué que toute démarche dans ce sens devrait commencer par la mise en œuvre de leur Initiative de paix arabe, approuvée à plusieurs reprises par la Ligue arabe et saluée par l'UE, dans laquelle ils proposent une normalisation des relations avec Israël, en échange de son retrait des territoires occupés et de la création d'un État palestinien ayant Jérusalem-Est pour capitale. L'UE pourrait s'efforcer de réunir les protagonistes et les acteurs régionaux et internationaux, afin d'établir les paramètres d'un tel accord.

Le plus grand obstacle qui empêche l'UE de jouer ce rôle, se sont sans doute les profondes divisions entre les États membres. Une intervention décidée et ferme de l'UE requiert une action concertée et unanime, qui ne se profile même pas à l'horizon pour l'instant. Mais sans cela, l'UE risque de rester marginale au Proche-Orient, et le coût pour ses ambitions mondiales sera élevé, en particulier en ce qui concerne ses efforts pour rallier le soutien international en faveur de l'Ukraine. Il est donc avant tout dans l'intérêt de l'UE de s'efforcer de surmonter les obstacles qui l'empêchent de jouer le rôle qui lui revient, dans le cadre d'un nouvel effort sérieux en faveur de la paix au Proche-Orient./