

L'ancien haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères, l'une des figures de proue de la diplomatie européenne, s'interroge sur le rôle de l'Europe dans un ordre international de plus en plus fragmenté et incertain.

Entretien avec *Josep Borrell* par *Senén Florensa*, président exécutif de l'IEMed et codirecteur de la revue **afkar/idées**.

« AU MOYEN-ORIENT, NOUS N'AVONS PAS ÉTÉ À LA HAUTEUR, ET NOUS NE LE SOMMES TOUJOURS PAS »

Josep Borrell a été haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que vice-président de la Commission européenne entre 2019 et 2024. Auparavant, il a occupé les fonctions de ministre des Affaires étrangères de l'Espagne et de président du Parlement européen, après avoir débuté sa carrière en tant qu'économiste, ingénieur aéronautique et professeur des universités. Il préside actuellement le CIDOB, où il continue d'analyser l'évolution du paysage géopolitique international. Sa vaste expérience à la tête de la diplomatie européenne fait de lui l'une des principales références pour réfléchir au rôle de l'Europe dans un ordre international de plus en plus fragmenté et incertain.

Depuis la fin de son mandat de haut représentant, Borrell a continué à occuper une place de premier plan dans le débat public européen, s'exprimant sur certains des principaux défis géopolitiques actuels, de la guerre au Moyen-Orient à la montée de l'extrême droite en Europe.

Dans cet entretien, **afkar/idées** échange avec Josep Borrell sur le bilan

de la politique étrangère de l'UE et les défis qui définiront l'avenir immédiat du continent et de son voisinage. La conversation aborde l'escalade entre Israël, l'Iran et les États-Unis, le rôle des sanctions et de la pression internationale, ainsi que l'avenir de la Palestine après le cessez-le-feu à Gaza et les possibilités de relancer la solution à deux États avec le soutien de la communauté internationale. Par ailleurs, nous analysons la situation fragile du Liban ainsi que les débats autour de la migration, la cohésion politique et les tensions internes qui secouent l'UE elle-même.

Cela fait près de deux ans que la Commission européenne dont vous faisiez partie a achevé son mandat. Avec le recul, et dans un contexte international encore plus instable, marqué par la présidence de Trump aux États-Unis, la poursuite de la guerre en Ukraine et l'escalade au Moyen-Orient, comment évaluez-vous aujourd'hui l'héritage de cette Commission ? Quelles décisions ont le mieux résisté à l'épreuve du temps et lesquelles semblent désormais

dépassées par les événements ultérieurs ?

Au cours de son premier mandat, la Commission Von der Leyen a apporté des réponses fermes aux différentes crises, ce qui a également permis de faire avancer l'intégration. Mais je pense qu'on ne peut pas en dire autant de ce deuxième mandat. On a plutôt l'impression de reculer. Pensons au Pacte vert pour lutter contre le changement climatique, qui, avec la vague de chaleur de ce mois de juin, devrait faire réfléchir à deux fois ceux qui souhaitent l'édulcorer ; ou encore au plan Next Generation, mis en place en réponse à la pandémie. Ou pensons à l'unité d'action face à l'agression de l'Ukraine par la Russie de Poutine : bien que l'aide militaire ait été une décision du Conseil au niveau intergouvernemental, la Commission n'a rien eu à voir avec cela. Ou encore, en ce qui concerne les multiples séries de sanctions économiques et personnelles, il s'agit là aussi de décisions du Conseil, même si la Commission s'efforce de s'en attribuer le mérite. Au Moyen-Orient, en revanche, nous n'avons pas été à la hauteur, et nous ne le sommes toujours

pas. La Commission a empiété sur le domaine de la politique étrangère de l'UE avec le voyage de Von der Leyen en Israël pour exprimer son soutien inconditionnel à Nétanyahou. Et elle a refusé de réviser l'accord d'association avec Israël, bien que l'Espagne et l'Irlande le lui aient demandé face aux violations flagrantes du droit international.

En ce qui concerne l'invasion russe de l'Ukraine, l'UE a réussi à préserver une unité relative. En revanche, face à la guerre à Gaza qui a suivi les attaques du Hamas du 7 octobre et l'escalade régionale qui s'en est suivie, les divisions internes ont été manifestes. Comment l'UE peut-elle se montrer plus décisive et plus cohérente dans un contexte marqué par la pression exercée par la nouvelle administration Trump sur l'OTAN et l'Europe ?

Sans aucun doute, la position majoritaire de pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, etc. – en somme tous ceux issus du démantèlement de l'Empire austro-hongrois – ainsi que l'Italie – pour des raisons historiques – a empêché l'UE d'exercer une influence et un poids suffisants pour mettre fin à ce que je considère comme ayant été et continuant d'être des crimes de lèse-humanité commis par le gouvernement israélien en Palestine. Et pas seulement à Gaza. C'est pourquoi le procureur de la Cour pénale internationale a demandé la mise en accusation de Nétanyahou. À l'exception de l'Espagne et de l'Irlande, personne ne l'a soutenu. Le silence de la Commission contrastait avec ses applaudissements enthousiastes lorsque la même démarche avait été entreprise à l'encontre de Poutine.

Et, comme je l'ai déjà dit, la Commission a également sa part de responsabilité, car la politique commerciale, qui ne nécessite pas l'unanimité des États, comme l'a rappelé Kallas elle-même, peut être utilisée pour faire pression sur Israël. La Commission dispose de l'initiative, et elle n'a pas voulu s'en prévaloir. Ce n'est que lors du dernier débat sur l'état de l'Union qu'elle a avancé une timide proposition en ce sens. Mais un an plus tard, rien n'a été fait. De même, aucun État, y compris les plus critiques à l'égard d'Israël, n'a souhaité saisir la Cour de justice pour inaction du Conseil.



Josep Borrell, sur une photo d'archive prise alors qu'il était haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, lors d'une réunion du Conseil européen à Bruxelles, en octobre 2024. /JEAN CATUFFE/GETTY IMAGES

Depuis l'escalade entre Israël, l'Iran et les États-Unis, qui a conduit à une confrontation directe sur plusieurs fronts, l'équilibre régional semble rompu. Quels sont, selon vous, les objectifs stratégiques actuels d'Israël ? Pensez-vous que le Moyen-Orient se dirige vers une désescalade négociée ou vers un conflit plus fragmenté et plus prolongé ?

Israël, sous la houlette de ses dirigeants actuels, aspire à devenir la principale

puissance régionale en s'appuyant sur sa force militaire. Cela dit, la guerre contre l'Iran s'est soldée par un échec à pratiquement tous les égards, et même Trump a fini par en avoir assez de l'intransigeance de Nétanyahou, qui refuse de renoncer à une intervention au Liban et boycotte systématiquement toute tentative d'accord, comme celui conclu entre les États-Unis et l'Iran, dont la fragilité a été mise en évidence par plusieurs violations du cessez-le-

« Le régime iranien cherche à limiter les dégâts et à survivre, mais, de fait, il a renforcé sa position. L'accord préliminaire est très favorable à Téhéran »

feu. Je pense que la conflictualité et l'instabilité vont perdurer dans la région.

L'Iran et « l'axe de la résistance » traversent une phase de redéfinition stratégique après ces derniers mois de confrontation régionale et le début des contacts diplomatiques avec les États-Unis. Comment pensez-vous que Téhéran est en train de réajuster sa position au Moyen-Orient ? Est-ce que l'Iran cherche à gagner du temps sur le plan diplomatique ou à redéfinir son rôle régional ?

Le régime iranien cherche à limiter les dégâts et à survivre, mais, de fait, il a renforcé sa position. L'accord préliminaire est très favorable à Téhéran. L'élément le plus révélateur de ce memorandum est l'asymétrie temporelle entre ce que chaque partie obtient dès la signature. L'Iran en tire profit immédiatement, car le département du Trésor émet le jour même les dérogations permettant la reprise des exportations de pétrole brut, de produits pétrochimiques, ainsi que des activités bancaires, d'assurance et de transport. Et le déblocage des fonds gelés, d'un montant de plus de 100 milliards d'euros, commence progressivement, « en fonction de l'avancement des négociations », sans qu'il soit nécessaire d'attendre un accord final. En attendant, la seule chose que les États-Unis reçoivent en échange, dès le premier jour, est une déclaration d'intention selon laquelle l'Iran « ne produira jamais d'armes nucléaires » et l'engagement de maintenir le *statu quo* dans son programme nucléaire. Un résultat qui est déjà pire que celui obtenu par Obama en 2015 avec le Plan d'action, que Trump a rompu en 2018.

Et, pour l'instant, il n'y a aucun engagement concernant le renforcement des inspections, aucune limite vérifiable d'enrichissement, aucun calendrier de démantèlement des centrifugeuses et aucun mécanisme permettant de vérifier le respect de ces engagements.

Le Liban est à nouveau l'épicentre de l'instabilité régionale, dans un contexte de guerre ouverte entre Israël et le Hezbollah. Comment peut-il renforcer des institutions déjà extrêmement fragiles ?

C'est très difficile en raison du caractère sectaire de la démocratie libanaise et parce que le Hezbollah n'a pas respecté l'accord de désarmement conclu après la guerre civile, même s'il est aujourd'hui très affaibli. Le premier point ne peut être résolu que par la société libanaise elle-même et sa classe politique. Le second nécessite de renforcer l'armée libanaise et, au minimum, de veiller à ce que ses soldats perçoivent leurs salaires.

Après la mort d'Hassan Nasrallah, le Hezbollah reste présent sur la scène politique libanaise, bien qu'affaibli. Pensez-vous que les attaques israéliennes pourraient renforcer le soutien interne dont bénéficie cette milice chiite au sein de la population libanaise ?

Sans aucun doute. L'intervention israélienne, d'une puissance redoutable en matière de bombardements et de destruction de villages entiers, et qui revêt un caractère plutôt indiscriminé, est contre-productive car, de surcroît, elle fournit au Hezbollah un prétexte pour ne pas déposer les armes.

Après le cessez-le-feu conclu à Gaza et les initiatives lancées par l'administration Trump pour promouvoir un nouveau cadre régional de stabilité, d'énormes interrogations subsistent quant à l'avenir politique de cette enclave et du conflit israélo-palestinien. Voyez-vous de réelles possibilités de relancer un processus politique entre Israéliens et Palestiniens ?

Avec ce gouvernement israélien, je ne vois pas comment cela serait possible. Le manque de légitimité démocratique de l'Autorité nationale palestinienne, après tant d'années sans élections, n'aide pas

non plus, pas plus que la question de savoir qui représente les Gazaouis.

En ce qui concerne le conflit israélo-palestinien, vous avez défendu la solution à deux États. Cependant, la situation sur le terrain à Gaza et en Cisjordanie semble éloigner cette possibilité. Pensez-vous que cela reste une option viable ? Quelles mesures concrètes les parties et la communauté internationale devraient-elles prendre ?

Nous devons élargir le camp de la paix afin de soutenir la solution à deux États au sein des deux sociétés, en particulier de la société israélienne. Mais je me demande si nous ne nous réfugions pas tous derrière la formule rhétorique des deux États, sans prendre de mesures contre Israël, qui ne l'accepte pas et fait tout son possible pour la rendre irréalisable.

Et que pouvons-nous ou voulons-nous faire d'autre ?

Il semble que la seule solution viable pour résoudre le conflit et garantir la paix dans la région soit celle des deux États, mais, pour qu'elle soit viable, il faut qu'Israël l'accepte ou qu'elle lui soit imposée. Et aucune de ces deux options n'est à l'ordre du jour. Cette solution peut-elle être combinée avec un accord fédéral ou confédéral ? Je ne sais pas, mais un État binational est encore moins envisageable car, dans ce cas, les Israéliens seraient en minorité. L'alternative, c'est un conflit et une insécurité permanents, surtout pour Israël. La communauté internationale doit faire pression sur les Israéliens, et non seulement essayer de les persuader. Mais je ne vois aucune action dans ce sens non plus ; bien au contraire.

Certains pays européens, dont l'Espagne, ont reconnu l'État palestinien. Selon vous, quel impact réel cette reconnaissance a-t-elle sur l'équilibre politique et diplomatique du conflit ?

C'est une avancée importante. Espérons que d'autres pays, notamment européens, suivront cet exemple. Cela exerce une pression supplémentaire sur Israël pour qu'il s'engage à nouveau sincèrement en faveur de la solution à deux États. Mais qu'est-ce qui a changé

dans la vie des Palestiniens depuis que l'Espagne et d'autres pays ont reconnu l'État de Palestine ? Rien. Dans les faits, rien. Au contraire, ils ont subi une recrudescence des attaques israéliennes en Cisjordanie visant à détruire la viabilité territoriale de l'État palestinien.

Dans ce contexte si complexe, ni l'UE, ni l'ONU, ni même les États-Unis ne semblent capables d'imposer des solutions. Alors que l'administration Trump s'oriente vers une politique étrangère plus unilatérale, reste-t-il encore un espace pour la diplomatie multilatérale ?

Oui, en théorie oui, mais pour cela, il faut s'organiser. Nous devons mettre en place une coalition de blocs régionaux et de pays en faveur du multilatéralisme et du droit International. La France et l'Arabie saoudite ont tenté de le faire lors de la dernière Assemblée générale de l'ONU. Mais on n'en a plus jamais entendu parler. Les démocraties occidentales devraient se mobiliser davantage, mais, au fond, beaucoup d'entre elles trouvent leur intérêt à ce qu'Israël continue à agir comme il le fait. Il est possible que l'opinion publique aux États-Unis et en Allemagne évolue, mais d'ici là, je ne sais pas ce qu'il adviendra des Palestiniens...

Le modèle espagnol en matière de migration semble aujourd'hui faire figure d'exception en Europe, où les propositions d'externalisation initialement défendues par la première ministre italienne, Giorgia Meloni, gagnent du terrain. Pensez-vous que l'approche espagnole ait de réelles chances de rassembler un consensus parmi les autres États membres de l'UE ? Quels facteurs pourraient favoriser ou empêcher son adoption à l'échelle européenne ?

Je pense que la politique espagnole est la bonne, et pas seulement pour des raisons morales et humanitaires. La croissance économique de notre pays n'aurait pas été possible sans la main-d'œuvre immigrée. C'est une réalité que de nombreux États membres refusent d'accepter, mais, à moyen et long terme, je pense que les positions évolueront, compte tenu des graves problèmes de viabilité des systèmes de retraite qui vont se poser.

« Je me demande si nous ne nous réfugions pas tous derrière la formule rhétorique de la solution à deux États, sans prendre de mesures contre Israël, qui ne l'accepte pas et fait tout son possible pour la rendre irréalisable »

Dans plusieurs pays de l'UE, les partis d'extrême droite ont gagné en poids et en influence au sein des institutions européennes. Comment l'UE peut-elle défendre sa cohésion interne et son projet politique face à ces forces ?

Il faudrait renforcer la coalition des forces pro-européennes, mais le Parti populaire européen ne semble pas disposé à le faire. Il vient justement d'approuver, avec l'extrême droite et sans le soutien des socialistes ni d'une bonne partie des libéraux, la création de centres de rétention externalisés dans des pays tiers pour les migrants en situation irrégulière. Le résultat des élections en France, en Italie, en Espagne et en Pologne en 2027 sera déterminant.

L'essor des discours de haine, notamment l'islamophobie et l'antisémitisme, s'est intensifié en Europe parallèlement aux conflits internationaux. Quelles mesures concrètes faudrait-il prendre pour lutter contre cette tendance ?

Il faut commencer par les plus jeunes, en leur dispensant une éducation civique et en contrôlant l'accès aux réseaux sociaux. Les institutions européennes disposent déjà d'un dispositif relativement sophistiqué pour lutter contre la haine : la stratégie de l'UE de lutte contre l'antisémitisme 2021-2030, le processus parallèle contre la haine antimusulmane et la nouvelle stratégie contre le racisme 2026-2030, qui prévoit de réviser la directive sur l'égalité raciale et de durcir les sanctions. Il existe également des outils concrets, tels que l'Observatoire européen de la haine en ligne, qui surveille en temps réel la toxicité sur les réseaux sociaux – l'antisémitisme enregistre systématiquement les scores les plus élevés, notamment sur X –, ainsi qu'un code de conduite avec les plateformes

numériques visant à retirer les contenus illégaux. Le problème ne réside pas tant dans l'absence de cadre que dans trois lacunes structurelles : l'application inégale parmi les États membres, qui a conduit le Conseil de l'Europe même à exiger de pays comme la Suède ou le Portugal des mesures plus énergiques ; la dépendance excessive à l'égard de codes volontaires plutôt que d'une législation contraignante ; et la lenteur des progrès vers des mesures ayant des effets concrets, comme la proposition, encore à l'étude, de transformer le discours de haine visé à l'article 83 du Traité en « crime européen », ce qui permettrait des poursuites pénales harmonisées dans toute l'Union.

La politique étrangère européenne reste conditionnée par la nécessité de parvenir à un consensus entre les 27 États membres, ce qui entrave souvent la mise en place de réponses rapides et cohérentes. Pensez-vous que ce modèle de gouvernance soit viable ? Dans quelle mesure la règle de l'unanimité limite-t-elle la capacité de l'UE à agir en tant que véritable acteur géopolitique ?

La règle de l'unanimité en matière de politique étrangère est désormais intenable. Nous l'avons constaté avec Viktor Orban en Hongrie ; si nous poursuivons l'élargissement, la situation ne fera qu'empirer. La solution logique serait de passer à la majorité qualifiée par le biais de la « passerelle », mais cela nécessite également l'unanimité. L'autre alternative consiste à réformer les traités, mais de nombreux États s'y opposent également. Il ne reste donc que la voie d'une ou plusieurs coopérations renforcées entre les États qui le souhaitent, une sorte d'Union au sein de l'Union, incluant la défense commune, car nous ne pouvons pas tout confier à l'OTAN./