



QUELLE POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE AU PROCHE-ORIENT ?

Mémoire de géopolitique

du chef de bataillon Cyrille BARBIÉ de PRÉAUDEAU
dans le cadre de l'étude dirigée « l'Union européenne »

Directeur : professeur Pierre VERLUISE

avril 2004

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
AVERTISSEMENT	3
INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE : POURQUOI UNE PESCA AU PROCHE-ORIENT ?.....	5
11- RAPPEL HISTORIQUE.....	5
12- NAISSANCE DE LA PESCA ET ACTION AU PROCHE-ORIENT.....	5
13- LE PROCESSUS DE BARCELONE, PORTEUR D'ESPOIR.....	7
DEUXIEME PARTIE : VERS UN CONDOMINIUM EURO-AMERICAIN ?.....	14
21- LES ÉTAPES D'UN MALENTENDU.....	14
211- JUSQU' AUX ACCORDS D'OSLO, UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DES RESPONSABILITÉS (1991-1995).....	14
212- DE CHARM EL CHEIKH AU RAPPORT MITCHELL : PRÉDOMINANCE DES AMÉRICAINS (1996-2000).....	16
22- QUELS INTÉRÊTS COMMUNS ?.....	18
TROISIEME PARTIE : LA FEUILLE DE ROUTE.....	21
31- LE CONTEXTE.....	21
32- LA PHASE 1.....	22
33- LA PHASE 2.....	25
34- LA PHASE 3.....	27
35- DES INITIATIVES A ENCOURAGER : LE PACTE DE GENEVE.....	28
351- LES PRINCIPES.....	29
352- LES FRONTIÈRES.....	29
353- JÉRUSALEM.....	30
354- LES RÉFUGIÉS.....	30
355- CONTRÔLE, ACCÈS AUX LIEUX SAINTS, LIBÉRATION DES PRISONNIERS.....	31
36- LA PETITION NUSSEIBEH/AYALON.....	31
CONCLUSION	33
SOURCES.....	36
TRAVAUX UNIVERSITAIRES :.....	36
REVUES :.....	36
OUVRAGES GÉNÉRAUX :.....	36
SITES INTERNET :.....	36
ANNEXE 1 : ASSISTANCE DE LA COMMUNAUTE EUROPÉENNE AUX PALESTINIENS ET AU PROCESSUS DE PAIX DEPUIS OSLO, PROGRAMME MEDA INCLUS, EN MILLIONS D'EUROS.....	37
ANNEXE 2 : STATISTIQUES EURO-MÉDITERRANÉENNES.....	38
ANNEXE 2 : STATISTIQUES EURO-MEDITERRANÉENNES (SUITE).....	39
ANNEXE 3 : CARTE DES ACCORDS D'OSLO (1995).....	40
ANNEXE 4 : CARTE DE LA BARRIÈRE DE SÉCURITÉ.....	41

AVERTISSEMENT

Traiter de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne (UE) au Proche-Orient peut sembler être une gageure, tant le contexte y est complexe et cette PESC embryonnaire. L'échec du sommet faisant suite à la Convention, en décembre 2003 montre que les États composants l'UE ne sont pas encore mûrs pour certains abandons de souveraineté, parmi lesquels celui de conduire une politique étrangère autonome. Le cadre géographique du mémoire se limitera à l'ex-Palestine mandataire et à ses voisins immédiats dans la mesure où ils sont concernés. Par ailleurs, ce document s'intéresse particulièrement au processus de paix entre l'État d'Israël et l'embryon d'État palestinien, en particulier depuis 1990. Enfin, bien que le titre du mémoire ne le mentionne pas, il a été fait une part importante au Processus de Barcelone, indépendant de la PESC mais révélateur de l'effort fait par l'UE en direction des pays riverains de la Méditerranée. De même sera évoqué le processus de Madrid qui a instauré des groupes de travail multilatéraux dont l'un, le Groupe de travail sur le développement économique régional (GTDER), est placé sous la direction de l'Union.

En revanche, il n'a pas été étudié l'impact des Organisations non gouvernementales (ONG), des églises, des organisations internationales sur le milieu local, pas plus que l'action de l'Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO) dont les travaux dépasseraient largement le cadre de ce document.

De même, il eut été intéressant d'examiner les possibilités d'une future Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dans la région. Élément majeur de la PESC, elle aurait pu trouver place dans ces lignes. Cependant, elle est encore trop embryonnaire pour faire l'objet de commentaires développés.

On notera que le dialogue avec les Palestiniens et les Israéliens a commencé, d'un point de vue politique, à Madrid (1991) et, d'un point de vue commercial, à Barcelone (1995), c'est-à-dire au cœur de l'Union européenne. De même, les Accords d'Oslo sont bel et bien nés dans les cerveaux européens¹, ce qui montre la pertinence de la question : quelle PESC pour le Proche-Orient...

¹ Bien que la Norvège ne soit toujours pas membre de l'UE

INTRODUCTION

Le conflit israélo-palestinien est à la fois périphérique et central par rapport à l'Europe des 25; périphérique car ne touchant à aucun de ses intérêts vitaux immédiats mais central car tout ce qui concerne le Proche-Orient y a des répercussions. Or, en ce début d'année 2004, il semble que le processus de paix y soit devenu la « chose » des Américains. Les liens historiques que l'Occident européen entretient dans la région devraient pourtant pousser l'Union Européenne (UE) à s'investir dans ce processus, d'autant plus que les tensions entre populations d'origine sémitique que l'on note en Europe depuis vingt ans sont gravement exacerbées par les résonances du conflit israélo-palestinien. L'Union ne peut donc en aucun cas se désintéresser d'un sujet qui la concerne au premier chef.

L'UE est le premier partenaire commercial d'Israël et de tous ses voisins. Elle est aussi en tête des pourvoyeurs d'aide humanitaire aux territoires palestiniens. Chaque jour, la communauté internationale contribue à hauteur d'environ un million d'euros au développement de la région, (soit 54% de l'aide aux Palestiniens) sans évolution tangible. Dès 1970, la situation dans cette partie du monde a été l'objet de nombreux débats au sein des instances européennes. Ce thème est resté, depuis lors, à l'agenda de la Coopération politique européenne (CPE) puis de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cependant, les rapports entre Israël et l'Union d'une part, les relations entre l'Union et l'Autorité palestinienne d'autre part sont loin d'être satisfaisants. C'est bien un constat d'échec qui prévaut.

La coopération entre les deux rives de la Méditerranée est devenue officielle avec le traité de Barcelone (1995). L'objectif de la PESC étant de faire de l'UE un acteur géopolitique, il faut qu'elle investisse le terrain politique, sans se contenter de jouer les figurants ou les simples auxiliaires des Américains. Le but du mémoire sera de montrer que l'intérêt de l'UE passe par un dialogue constant avec tous les acteurs en présence, et dans tous les domaines. Hélas, l'attitude des Européens concernant la crise irakienne (février 2003) montre à quel point l'Union est divisée, suivant les termes du secrétaire d'état américain à la Défense Donald Rumsfeld, en « vieille » et « moderne » Europe.

Dans un premier temps, il sera mis en valeur l'intérêt pour l'Europe d'avoir un « hinterland » pacifié. Ensuite, les projets de l'UE vis-à-vis du conflit en cours seront définis. Enfin, il sera montré que seule une coopération américano-européenne peut permettre d'envisager une sortie du tunnel.

PREMIERE PARTIE : POURQUOI UNE PESC AU PROCHE-ORIENT ?

11- RAPPEL HISTORIQUE

La création du marché commun en 1957 n'avait pas pour but d'harmoniser les diplomaties des États membres. La guerre des Six-jours montra, au contraire, un désaccord profond entre les Six, puisque la France soutint les Arabes au contraire, par exemple, de la Hollande. L'amorce d'une Europe politique date de 1970, avec les débuts de la Coopération politique européenne (CPE) qui vise à coordonner les politiques étrangères. La conférence des ministres des Affaires étrangères consacre de nombreuses déclarations au conflit, au rythme des crises qui secouent la région. On note alors une évolution sémantique qui prouve que la position des Européens est elle-même en progrès (le « document Schumann », en mai 1971 évoque les « réfugiés arabes » ; celui de Bruxelles, en novembre 1973, utilise le terme de « Palestiniens » dont les droits doivent être garantis ; celui de Londres en juin 1977 mentionne la nécessité d'une patrie pour ces derniers). La constance de l'UE dans la condamnation des colonies dans les Territoires occupés et le rappel des résolutions internationales tranche avec les solutions américaines de compromis avec le droit international. La déclaration de Venise en juin 1980 affirme pour la première fois le droit des Palestiniens à l'autodétermination et la nécessité d'associer l'Organisation de Libération de la Palestine aux négociations de paix, dans le cadre d'une solution globale. Là aussi, les Européens se démarquent de la méthode bilatérale américaine (Les accords de Camp David viennent alors d'être signés entre Israël et l'Égypte). Marginalisée durant la guerre du Golfe, la future Union européenne ne joue aucun rôle à Madrid en octobre 1991, pas plus qu'à Washington en 1993 lorsque les négociations israélo-arabes sont lancées. La CPE a vécu ; elle aura tout au moins servi à faire cesser la cacophonie diplomatique qui prévalait jusque là.

12- NAISSANCE DE LA PESC ET ACTION AU PROCHE-ORIENT

Instituée par le traité de Maastricht (1992), modifiée par le traité d'Amsterdam (1999), la PESC a pour objectif de faire entendre la voix de l'UE sur la scène internationale, exprimer sa position sur les conflits armés, et en finir avec la stratégie déclaratoire reprochée à la CPE. Son Haut Représentant est jusqu'en 2004 M. Javier Solana, assisté par un responsable de la PESC pour le Proche-Orient : il s'agissait jusqu'à récemment, de Miguel Angel Moratinos, qui a largement participé à l'élaboration de la « feuille de route ». Il s'agit à présent du Belge Marc Otte (nommé à ce poste le 14 juillet 2003).

Les acteurs de la PESC sont le Conseil européen (chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères) qui oriente la stratégie de l'UE ; le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » dont les travaux sont préparés par le Comité des représentants permanents (COREPER) ; le Comité politique et de sécurité (COPS) ; la Commission, qui veille à la cohérence de la PESC, deuxième pilier de l'architecture européenne, avec les actions entreprises dans le cadre des deux autres piliers (économie, aide au développement...). Les instruments de la PESC sont la définition de stratégies, positions, actions, décisions communes. Des traités peuvent être conclus avec des pays tiers. On distingue les « déclarations de l'UE » (lorsque le Conseil se réunit) des « déclarations de la présidence au nom de l'UE » (sans réunion du Conseil, ce qui leur confère une moindre importance). La déclaration de Berlin, le 26 mars 1999 restera dans les annales, tant elle tranche avec celles, nuancées, qui la précèdent : l'UE y réaffirme « le droit des Palestiniens à l'autodétermination, incluant l'option d'un État, souhaite l'accomplissement prompt de ce droit (...) et déclare sa disposition à reconnaître un État palestinien le moment venu (...)»

Depuis la naissance de la PESC, une quinzaine d'actes législatifs concernant le dossier proche-oriental ont été recensés. Ils concernent quatre types d'actions communes : l'UE s'engage à participer à la montée en puissance d'une force de police palestinienne ; à surveiller le bon déroulement des élections dans les Territoires occupés, à désigner un représentant spécial dans la région, à participer à la lutte contre le terrorisme.

Il faut reconnaître que la vision de l'UE pour l'avenir de la Palestine, à savoir deux États souverains et application de la formule « paix contre territoires » est restée lettre morte. L'escalade de la violence a en effet rendu impossible une solution négociée. Les Européens sont loin d'être d'accord sur l'interprétation de la violence en Palestine : certains mettent en exergue les méthodes violentes de l'armée israélienne ; d'autres stigmatisent les attentats suicide palestiniens. Par ailleurs, les uns admettent le « profil bas » de l'UE dans cette affaire ; les autres critiquent une attitude passive et appellent de leurs vœux une action volontariste de l'UE. A vrai dire, c'est bien l'aspect intergouvernemental de la PESC qui est montré du doigt. L'UE n'a par exemple, jamais osé prendre des sanctions contre l'un ou l'autre des belligérants. Le désaccord franco-britannique au sujet de l'Iraq en 2003 n'a pas vraiment renforcé l'image de la PESC dans le monde. Pire que cela, la perspective d'agréger dix nouveaux membres à l'Union le premier mai 2004 ne peut que mettre l'accent sur les limites de cette politique étrangère européenne. Le Conseil européen a certes fait des déclarations ; le Haut Représentant a participé aux négociations de février 2001 ; des visites de différents

ministres des affaires étrangères ont en partie permis de renouer les fils du dialogue. En juin 2001, l'intervention du ministre allemand Joschka Fischer, a évité un bain de sang par représailles israéliennes à l'attentat suicide contre une boîte de nuit de Tell Aviv. En mars 2002, la Muqataa, quartier général d'Arafat, est bombardée, alors que M. Moratinos y rend visite au chef de l'Autorité palestinienne. Au printemps suivant, c'est sous l'influence des Européens que le siège de la basilique de Bethléem a été levé. Le dialogue entre l'UE et le monde arabe, sérieusement mis à mal lors de la guerre en Iraq, ne pourra reprendre dans de bonnes conditions qu'à partir du moment où une solution politique sera trouvée à la crise. Ainsi que le précise le rapport² de la Commission et le Haut-Représentant de la PESC sur les relations UE-monde arabe, « on ne peut traiter aucun problème au Moyen-Orient tant que ce conflit n'est pas résolu ; la résolution du conflit est donc une priorité stratégique pour l'Union... » Le discours politique de l'UE va dans le bon sens, extrêmement cohérent, malgré les réticences allemandes, pour des raisons historiques, à condamner ouvertement l'État juif.

13- LE PROCESSUS DE BARCELONE, PORTEUR D'ESPOIR

Le processus de Barcelone (1995) pourrait donner un élan certain à cette PESC, car on pourrait se servir du volet économique pour faire avancer le dossier politique. Un partenariat euro-méditerranéen solide pourrait représenter une alternative intéressante à la vision anglo-saxonne du problème. La coopération de la Communauté européenne avec les pays de la zone méditerranéenne est une longue tradition qui a commencé d'être mise en oeuvre dans les années 1970, par la signature d'accords méditerranéens, puis d'accords de coopération avec les pays de la rive sud. Ces accords, d'une durée illimitée, étaient assortis de protocoles financiers bilatéraux renégociés tous les cinq ans. Le dispositif reposait sur un système de préférences commerciales asymétriques garantissant à ces pays l'accès au marché communautaire, sans contrepartie en termes de réduction de droits de douanes pour les biens européens importés.

Au début des années 1990, l'importance des relations politiques économiques et sociales entre l'Europe et la Méditerranée orientale et méridionale, ainsi que l'évolution de la situation politique et géostratégique en Europe, ont conduit l'Union à redéfinir sa position à l'égard de sa façade sud, en même temps qu'elle envisageait son élargissement à l'est. Cette nouvelle approche cherchait à définir une stratégie régionale plus globale, dépassant les aspects commerciaux classiques et la coopération traditionnelle en matière technique et financière.

² En date du 4 décembre 2003

L'Europe s'est engagée à dialoguer sur des bases solides avec ses voisins du sud et du sud-est : il s'agissait de créer un continuum de paix et de prospérité de part et d'autres de la Méditerranée.

Ce rééquilibrage géographique s'est trouvé traduit en programme de partenariat lors de la Conférence de Barcelone, considérée comme l'acte fondateur de ce nouveau départ. Adoptée à l'issue de la conférence euro-méditerranéenne des 27 et 28 novembre 1995, la Déclaration dite de Barcelone a fait naître de grandes espérances chez les douze pays tiers méditerranéens ainsi associés à l'Union (les trois pays du Maghreb, Chypre, Malte, Turquie, Israël, Jordanie, Égypte, Autorité palestinienne, Syrie, Liban). Ce programme global de développement présente en effet un véritable projet d'accompagnement fondé sur trois volets distincts, et pourtant inséparables, susceptibles de créer une synergie efficace pour assurer le décollage économique de la région :

- d'abord, un volet politique, conditionnant en réalité les chances de succès des deux autres, et visant à instaurer, dans cette partie du monde dont il n'est pas utile de rappeler la profonde instabilité, « un espace commun de paix et de sécurité, fondé sur les principes des droits de l'Homme et de la démocratie » ;
- ensuite, un volet économique et financier, d'égale ambition, pour construire une « zone de prospérité partagée », assorti d'un projet de création d'une zone de libre-échange industriel en 2010 ;
- enfin, un volet culturel, social et humain destiné à améliorer « la compréhension mutuelle entre les peuples de la région » et à favoriser les échanges entre les sociétés civiles, la gestion des ressources humaines et la coopération, ayant notamment pour objectif de maîtriser les mouvements migratoires. Ce faisant, le partenariat euro-méditerranéen se situe à mi-chemin entre l'intégration pure et simple à l'Union européenne et l'aide au développement qu'elle accorde aux pays les plus pauvres. Il se veut aussi une structure de dialogue, d'écoute, de partage et de rencontre que les événements dramatiques du 11 septembre 2001 ont rendu plus nécessaire que jamais.

La mise en oeuvre de ce grand programme s'appuie sur deux piliers :

- d'une part, la conclusion d'accords d'association entre chacun des pays partenaires et l'Union afin d'établir des projets « sur mesure » en fonction des besoins et des moyens de chacun, ces accords étant destinés à se substituer aux anciens accords de coopération ;

- - ensuite, la mobilisation de moyens financiers spécifiques, essentiellement via le Fonds MEDA (MEsures D'Accompagnement), dotés par le sommet européen de Cannes de juin 1995, d'une enveloppe de 4,685 milliards d'euros pour une première période 1994-1999. Ce montant avait par ailleurs vocation à être doublé par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), estimés à un milliard d'euros d'engagements annuels.

Le fonctionnement du partenariat euro-méditerranéen repose sur un cadre institutionnel complexe, ajoutant, à un dispositif multilatéral, un dispositif bilatéral :

- le dispositif multilatéral, impliquant les vingt-sept partenaires (15+12 et, à venir, 25+12), comporte les trois éléments suivants :
- la réunion régulière des ministres des affaires étrangères qui doit, en principe, se tenir alternativement dans un pays européen et dans un pays tiers méditerranéen - en pratique, cette alternance est difficile, certains pays arabes refusant d'accueillir une réunion à laquelle serait associé Israël aussi longtemps que le conflit au Moyen-Orient ne sera pas réglé. Ainsi, les dernières réunions ont été boycottées par les représentants syriens et libanais pour protester contre la répression israélienne. Après Barcelone (novembre 1995), se sont tenues les conférences de La Valette (mars 1997), Palerme (en réunion informelle, juin 1998), Stuttgart (mars 1999), Marseille (novembre 2000) Valence (avril 2002) et Naples (décembre 2003)... Dans le document final de cette dernière conférence, on note, concernant le processus de paix, un encouragement à la « feuille de route », que viennent relayer la résolution 1515 du Conseil de sécurité et l'initiative arabe de paix prise au sommet de la Ligue arabe de Beyrouth en mars 2002. Les ministres ont, à cette occasion, rappelé le « credo » européen dans ce dossier : extension des négociations à la Syrie et au Liban, arrêt du terrorisme, respect par Israël du droit international, condamnation de la clôture de sécurité dans la mesure où celle-ci s'écarte de la « Ligne verte », condamnation des nouvelles implantations de colonies juives en Cisjordanie.
- des réunions ministérielles thématiques, organisées sur un rythme trimestriel et chargées de la mise en place du programme régional, correspondant à leur champ de compétence (énergie, santé, environnement, transports, tourisme, patrimoine culturel, investissements, industrie, société de l'information) ;
- le Comité Euromed, réunissant les vingt-sept pays partenaires, auxquels s'ajoutent la Troïka et des représentants de la Commission européenne. Il se réunit au moins une fois par trimestre et assure le suivi de la déclaration de Barcelone, ainsi que la

préparation des réunions ministérielles. Il peut lancer des initiatives régionales et veille à la cohérence des programmes et projets.

- le dispositif bilatéral, associant l'Union européenne et chacun des pays partenaires, comprend : un Conseil d'association qui réunit chaque année les Quinze plus le ministre des Affaires étrangères concerné et qui dispose du pouvoir de décision ; et un comité d'association, composé de fonctionnaires chargés du suivi de l'accord d'association et de la préparation des réunions du Conseil d'association. L'accord engageant Israël est applicable depuis le 1^{er} juin 2000. Le statut particulier de l'entité palestinienne réduit l'accord à un texte intérimaire, de compétence exclusivement communautaire, donc limité aux dispositions commerciales et aux mesures d'accompagnement.

Les accords d'association adaptent, sur une base contractuelle, les relations euro-méditerranéennes à l'évolution des règles commerciales multilatérales en vigueur au sein de l'OMC. Par ailleurs, la création de la PESC par le traité de Maastricht, puis son renforcement par le traité d'Amsterdam, ont conduit à intégrer, dans ces accords, des éléments politiques, notamment la référence au respect des droits de l'homme, considéré comme un « élément essentiel » de chaque accord et dont la violation peut entraîner la suspension.

En ce qui concerne le Proche-Orient, les accords d'association avec Israël et l'Autorité palestinienne datent respectivement de novembre 1995 et février 1997. L'aspect le plus novateur du programme MEDA est d'avoir prévu d'accorder aux pays partenaires - hormis Israël, en raison de son niveau de développement comparable à celui des Etats membres de l'Union, ainsi que Chypre et Malte - 90% de l'enveloppe globale, les 10% restants étant réservés à des actions de coopération régionale. Celles-ci s'inscrivent dans un programme indicatif adopté par la Commission en mars 1998, qui a pour objectif de renforcer les programmes bilatéraux sur les trois volets du partenariat :

- dans le domaine politique, il prévoit le financement d'un réseau d'instituts de politique étrangère et un système pilote de prévention et de gestion des catastrophes naturelles et humaines.
- dans le domaine économique, il souhaite favoriser le rapprochement des politiques économiques sectorielles, la coopération entre entités non-gouvernementales (chambres de commerce, organismes économiques de promotion sociale...) et la réalisation de projets régionaux complémentaires aux mesures bilatérales.

- dans le domaine social, culturel et humain, il promeut l'enseignement, la jeunesse, les médias, le développement de la société civile et le dialogue entre les cultures et les civilisations.

L'aide MEDA aux Palestiniens pour encourager le processus de paix a représenté pour les années 1995-99, 424 millions d'euros, ce qui est la plus grosse enveloppe du Partenariat (à titre de comparaison, les fonds MEDA pour la Tunisie avoisinent 408 millions d'euros pour la même période). L'UE avait alors mis en œuvre un programme de soutien municipal d'un montant de 45 millions d'euros, visant à moderniser les infrastructures par le biais de microprojets : alimentation en eau potable, évacuation des eaux usées, remise en état des routes dans les municipalités de Cisjordanie et à Gaza. 21 millions d'euros ont été ajoutés pour le programme de développement rural, l'amélioration du niveau de vie, sans oublier 25 millions d'euros pour la construction d'un terminal de fret à l'aéroport de Gaza. Il avait été créé un Fond de développement palestinien (FDP) destiné à promouvoir le développement des PME, leur accordant des prêts à taux préférentiel. Inutile de dire que tout cela est en ruine depuis la deuxième Intifada... L'aboutissement du processus de paix au Proche-Orient constitue un élément déterminant dans la mise en œuvre du partenariat de Barcelone dont il conditionne et le succès, à terme, et le climat dans lequel se déroulent les différentes réunions. Il est toutefois clairement spécifié que le processus de Barcelone n'a pas pour vocation de se substituer aux autres actions conduites en faveur de la paix mais seulement de participer à leur soutien : « Soulignant que cette initiative euro-méditerranéenne n'a pas vocation à se substituer aux autres actions et initiatives entreprises en faveur de la paix, de la stabilité et du développement de la région, mais qu'elle contribuera à favoriser leur succès, les participants appuient la réalisation d'un règlement de paix juste, global et durable au Moyen-Orient, basé sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et les principes mentionnés dans la lettre d'invitation à la conférence de Madrid sur la paix au Moyen-Orient, y compris le principe des « territoires contre la paix », avec tout ce que cela implique ». Le Partenariat demeure la seule enceinte multilatérale où les représentants de la Syrie et du Liban participent à des réunions communes avec leurs homologues israéliens. D'une certaine manière, il faut reconnaître que l'Union européenne a ainsi contribué à la stabilité régionale, ou du moins à limiter son instabilité.

Lors du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, les chefs d'Etats et de Gouvernements ont adopté une stratégie commune pour la région méditerranéenne. Cette

intention avait été annoncée dès après la conclusion du Traité d'Amsterdam, qui instaurait de nouveaux instruments d'action renforçant la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Le texte en est dense ; il balaie l'ensemble des domaines couverts par la Déclaration de Barcelone dont il souhaite conforter l'action. Tout en saluant la bonne volonté des Etats membres, on peut s'interroger sur l'utilité de ce texte et sur l'apport qu'il est susceptible de fournir, pratiquement, à l'évolution positive des conflits dans la zone, et notamment du processus de paix au Proche-Orient. Il n'est pas certain que, sur le plan des symboles, il soit très positif de repositionner le dialogue euro-méditerranéen dans un contexte lié à la Politique étrangère et de sécurité commune, deuxième pilier relevant du domaine intergouvernemental. Suivant les nouveaux dispositifs mis en oeuvre par le traité d'Amsterdam, une fois les stratégies communes de politique étrangère adoptées à l'unanimité des Etats membres, elles servent de support à des actions ou positions communes décidées, cette fois, à la majorité qualifiée et pourront même faire l'objet de coopérations renforcées après l'entrée en vigueur du traité de Nice. Ce mélange des genres entre PESC et programme communautaire est susceptible d'accroître la confusion dans un dispositif déjà complexe. Il n'est pas certain que la mise en oeuvre effective de cette stratégie commune permette de lever cette ambiguïté. Le rapport présenté en ce sens par la Commission et approuvé par les Quinze lors du Conseil européen de Göteborg des 14 et 15 juin 2001 passe en revue les sept domaines d'action et d'initiatives spécifiques retenus dans le cadre général : redynamisation du Processus de Barcelone, renforcement du dialogue politique et des questions de sécurité, instauration et développement d'un partenariat économique et financier « dynamique et à visage humain », promotion de la coopération dans le secteur Justice et Affaires intérieures, ainsi que dans les domaines social, culturel et humain et rôle de l'Union au sein du processus de paix au Moyen-Orient. On y retrouve sans peine toutes les composantes du partenariat euro-méditerranéen lui-même. Le but du Partenariat est bien, d'ici à 2010, d'instaurer une vaste zone de libre-échange tout autour de la Méditerranée concernant, dans un premier temps, les seuls produits industriels. Mais les États du sud et de l'est de la Méditerranée ne sont pas prêts à constituer de telles zones entre eux.

Au titre de la coopération économique régionale qui bénéficie de 10 % des fonds Euromed disponibles, six domaines prioritaires ont été définis en commun, portant sur la coopération industrielle, l'environnement, l'eau, la société de l'information, l'énergie et les transports. Un certain nombre de projets ont certes été menés à bien, parmi lesquels le réseau euro-méditerranéen d'instituts économiques (FEMISE, Forum euromed des instituts économiques,

2 millions d'euros), un réseau d'organismes de promotion des investissements (4 millions d'euros), une coopération en matière de statistiques (Medstat, 20 millions d'euros), ou un système d'information dans le domaine de l'eau (Semide). Israël et l'Autorité palestinienne font partie de ces programmes. Tout comme ils participent aux forums de discussions interparlementaires. Mais « la seule aide financière ne peut tenir lieu de politique étrangère », comme le souligne Bichara Khader dans son ouvrage L'Europe et la Palestine : des croisades à nos jours. Bien au contraire, étant donné les pratiques opaques de l'Autorité palestinienne, le clientélisme qui la caractérise, cette aide apparaît souvent contre-productive, faute de structures de contrôle efficaces. Par ailleurs, on a noté, en 1998, des pratiques illégales dans les échanges entre Israël et l'UE : les produits « made in Israël » se sont révélés être fabriqués dans les Territoires occupés. Le fait que les exportations palestiniennes passent par des agences israéliennes de commercialisation constitue une violation des accords avec l'Union et un manque à gagner pour les Palestiniens.

La déclaration finale de la deuxième session du Forum parlementaire euro-méditerranéen de Bruxelles, en février 2001 comporte les phrases suivantes : « (...) le Forum déplore, de façon unanime, la perte de vies humaines et les destructions matérielles entraînées par le conflit (israélo-palestinien); il accorde un appui sans réserve aux efforts pour parvenir à négocier une paix globale et juste au Proche-Orient, sur la base de l'application stricte de toutes les résolutions pertinentes des Nations unies concernant les problèmes des réfugiés, de la sécurité, des frontières, des colonies et de Jérusalem, sur la base des principes de la Conférence de Madrid et des accords ultérieurs conclus entre les parties en conflit; il demande unanimement un rôle politique beaucoup plus actif de l'Union européenne pour faire avancer le processus de paix au Proche-Orient et salue l'initiative d'associer le Secrétaire général du Conseil/Haut Représentant de l'Union européenne aux travaux de la commission d'établissement des faits décidée à Charm-el-Cheikh; il souligne aussi l'importance qu'il attache à privilégier la voie diplomatique et le dialogue dans la recherche d'une paix juste et durable dans la région ; il demande la levée inconditionnelle de toute restriction à la libre circulation des personnes et des biens, à l'intérieur, en provenance de et vers les territoires palestiniens, conformément aux accords d'Oslo; il demande que les négociations puissent reprendre dans un avenir immédiat sur la base des progrès accomplis lors des dernières négociations et réaffirme que la renonciation à l'usage excessif de la force et à toute forme de violence est une condition essentielle à respecter comme l'exigent les conventions internationales pertinentes; il manifeste, de façon unanime, son appui au droit du peuple

palestinien à disposer d'un Etat souverain, démocratique, viable et pacifique, ainsi qu'au droit du peuple d'Israël à vivre en sécurité à l'intérieur de frontières sûres et reconnues; il souligne la nécessité d'assurer la continuité de l'esprit du partenariat moyennant la réalisation de rencontres parlementaires plus fréquentes et reconnaît qu'une évolution favorable du Processus de paix au Moyen-Orient constitue la base du renforcement et de la relance du Partenariat euro-méditerranéen; il demande à la Commission européenne de continuer à soutenir l'Autorité nationale palestinienne et ses institutions et en même temps affirme la volonté de l'Union européenne de poursuivre la coopération avec Israël dans le respect des engagements et des principes qui sont à la base de la politique euro-méditerranéenne. »

Une stratégie « post-conflit » est à l'étude : elle vise à doter les parties au conflit de moyens de prévention des crises, à renforcer la coopération transfrontalière, en plus de la remise à niveau des infrastructures. Comme l'a dit Christopher Patten, commissaire européen aux relations extérieures : « Le processus de Barcelone n'est pas l'unique axe de la politique extérieure de l'UE dans le bassin méditerranéen, mais il en est l'élément le plus important... »

On trouve, parallèlement à ces aides, la contribution de l'UE à l'organisme des Nations unies créé spécialement pour venir en aide aux réfugiés palestiniens au lendemain de la création de l'Etat d'Israël (l'UNRWA, pour United Nations Relief and Works Agency), et le cofinancement des ONG, sous forme d'aide multilatérale, et auxquelles s'ajoutent les aides multinationales directes de pays à pays. Enfin, le processus de Madrid a établi cinq groupes de travail spécifique dont un à vocation économique, dirigé par l'UE.

DEUXIEME PARTIE : VERS UN CONDOMINIUM EURO-AMERICAIN ?

21- LES ÉTAPES D'UN MALENTENDU

211- JUSQU'AUX ACCORDS D'OSLO, UN PARTAGE ÉQUILIBRÉ DES RESPONSABILITÉS (1991-1995)

La Conférence de la paix à Madrid en octobre 1991 avait marginalisé l'Europe en tant que puissance médiatrice, bien que cette conférence cherchât à préparer le Moyen-Orient à venir, incluant tous les États de la région (la Palestine étant membre de la délégation jordano-palestinienne). Pour autant, elle n'en était pas totalement absente, puisque dans le cadre des négociations multilatérales qui ont suivi, elle récupère la présidence du groupe de travail de coopération économique régionale, la co-présidence du groupe de travail sur l'eau ; la

coordination du groupe de travail sur l'environnement ; un rôle de collaboration au groupe chargé du dossier des réfugiés. En revanche, elle est exclue de celui consacré au contrôle des armements et de la sécurité régionale. Le Groupe de travail sur le développement économique régional (GTDER), a été, de loin, le plus actif, avec des études statistiques approfondies, des projets de développement et des réalisations spectaculaires (constructions d'écoles, de logements...)

On a l'impression, depuis que les deux parties au conflit acceptent de se parler, que les Européens et les Américains sont en concurrence permanente pour faire avancer le dossier du processus de paix au Proche-Orient. Plutôt que de concurrence, il serait bon de s'engager dans une démarche de complémentarité : Grosso modo, on peut affirmer que les Palestiniens sont favorables à l'implication de l'UE dans le processus de paix ; ils pensent en effet que l'UE leur est acquise, à cause des contacts très anciens qu'ont Français et Britanniques avec des colonies musulmanes. Les Israéliens, quant à eux, se méfient d'une Europe réputée antisémite et qui les a chassés voici un demi-siècle. Ils se sentent des affinités avec les États-Unis qui, comme eux, sont un peuple immigré, de « parias », et qui les soutiennent financièrement (par le biais de groupes de pression assez puissants), voire militairement.

C'est sous les auspices d'États européens que des premières rencontres israélo-palestiniennes avaient été organisées à Paris en janvier 1989, à La Haye en mars 1989, à Tolède en juillet 1989. Les accords de Madrid furent négociés par les Américains (et refusés par les Palestiniens) ; tandis que ceux d'Oslo le furent sous la houlette du ministre des affaires étrangères suédois, Johan Jorden Holst, avant d'être officialisés par la poignée de main Arafat-Rabin sur le perron de la Maison-Blanche (13 septembre 1993) et le retour d'Arafat à Gaza le 1^{er} juillet suivant. Pour que les dividendes de la paix soient rapidement palpables, il faut des investissements massifs dans les Territoires occupés qui, sans cela retomberaient dans la violence. Des 46 donateurs, seule l'Union européenne tiendra ses engagements. L'UE est admise en qualité de témoin à la signature des accords d'Oslo II du 28 septembre 1995, qui créent une constellation d'enclaves palestiniennes semi-autonomes sur un territoire discontinu. On appellera « peau de léopard » la carte³ de ces accords. Le mémorandum secret Beilin (conseiller du gouvernement Rabin pour les affaires palestiniennes)-Abou Mazen (numéro deux de l'OLP) et révélé cinq ans plus tard, présente un intérêt dans la mesure où il propose le retrait des colonies juives des Territoires, sauf acceptation de la double-nationalité

³ consultable en annexe 3

par les résidents juifs ; Jérusalem sous administration conjointe, avec extraterritorialité pour les lieux saints; « droit au retour » partiellement admis pour quelques-uns des trois millions de réfugiés, sauf pour ceux qui préféreraient un régime de compensation sous arbitrage de la Suède ; système de répartition équitable de l'eau entre Cisjordanie et Jordanie. L'assassinat de Rabin, le 4 novembre 1995 vient enterrer ce projet mais n'empêche pas la tenue d'élections législatives sous le contrôle, notamment, de 300 Européens.

212- DE CHARM EL CHEIKH AU RAPPORT MITCHELL : PRÉDOMINANCE DES AMÉRICAINS (1996-2000)

En mars 1996, à la suite de violents attentats anti-israéliens est organisé, sous l'égide des Américains, le sommet de Charm el Cheikh qui a pour but de relancer le processus de paix et de lutter contre le terrorisme.

L'opération « Raisins de la colère » lancée par Israël au Sud Liban en avril de la même année a lieu peu après que M. Chirac s'est engagé à garantir la paix entre le pays des Cèdres et son puissant voisin. L'absence de réaction française ou européenne permet aux Américains de jouer les « messieurs bons offices » et leur envoyé Christopher Warren s'offre le luxe de refuser une rencontre à Damas avec la présidente en exercice de l'UE, l'Italienne Suzanna Agnelli. Et puisque tout semble aller de mal en pis, à la suite du percement d'un tunnel débouchant dans le quartier musulman de Jérusalem, le sommet de Washington (octobre 1996) aboutit à un échec. A plusieurs reprises, pour des causes idéologiques et sécuritaires, le Premier ministre Netanyahu (Likoud) réaffirme que Jérusalem restera unifiée sous contrôle israélien, que les colonisations ne cesseront pas, qu'un État souverain palestinien n'aura pas de pouvoirs de souveraineté susceptibles de menacer Israël. La création de nouvelles colonies autour de Jérusalem amène les Européens à présenter au Conseil de Sécurité de l'ONU une résolution de condamnation d'Israël. Elle essuie le veto américain (pour la 22^{ème} fois en ce qui concerne l'État juif et les Territoires occupés). L'absence de sanctions contre « l'agresseur » plonge une nouvelle fois les Palestiniens dans le désarroi, qui mènera à un lent pourrissement de la situation, malgré les visites d'émissaires américains comme Madeleine Albright, Dennis Ross... On notera cependant l'action efficace de M. Moratinos, représentant de l'UE, dans l'accord d'Hébron qui, en janvier 1997, a permis un passage en douceur de la tutelle israélienne sur la ville, à l'Autorité palestinienne. De même, c'est à lui qu'on doit les rencontres entre Arafat et le ministre israélien des Affaires étrangères Lévy à Malte et à Bruxelles cette même année, sans oublier les invitations de députés palestiniens et israéliens au Parlement de Strasbourg.

Les négociations de Wye Plantation en octobre 1998 n'empêchent pas la poursuite de la politique du « fait accompli », tandis que la CIA se voit appelée en renfort de la lutte anti-terroriste. L'inauguration de l'aéroport de Gaza (financé par l'UE) par le président Clinton le 14 décembre 1998, le renoncement du Congrès palestinien à la destruction de l'État sioniste sont autant de victoires américaines à la Pyrrhus car le sommet tripartite du lendemain est un échec, achoppant sur le problème de la libération des prisonniers politiques et le redéploiement de l'armée israélienne en Cisjordanie. Le surlendemain, c'est l'attaque contre l'Iraq (opération « Renard du désert ») qui laissera un goût amer aux Palestiniens qui s'estiment trahis par l'allié américain. En effet, l'Iraq de Saddam Hussein est le seul pays qui les ait jamais soutenu sans faille. Les funérailles du roi Hussein⁴ sont l'occasion pour les Occidentaux de montrer un égal intérêt aux affaires proche-orientales, mais cette unanimité dans la douleur ne peut masquer les retards pris dans l'exécution des engagements d'Oslo, la poursuite des colonisations. La communauté internationale salue l'élection d'Ehud Barak (travailliste) au poste de Premier ministre israélien. Entre le 21 et le 23 mai 2000, il organise le retrait de Tsahal du sud-Liban. L'échec des négociations entre l'Autorité palestinienne et le gouvernement Barak au sommet de Camp David en juillet 2000 puis à Taba en janvier 2001 (bien que Barak proposât à Arafat 95% des Territoires occupés, soit 100% de Gaza et 95% de la Cisjordanie, et une compensation de terres arables pour le reliquat : Arafat ne pouvait accepter que Jérusalem restât sous autorité israélienne, que les colons restent sous protection de l'État juif, que ce dernier n'accepte aucune responsabilité dans le drame des réfugiés...) provoque un grave ressentiment chez les Palestiniens qui se lanceront, par désespoir, dans la deuxième Intifada (28 septembre 2000). La réoccupation de la quasi-totalité des territoires autonomes palestiniens en est la conséquence, avec le régime d'apartheid qui prévaut depuis. « Le processus d'Oslo est un échec américain » dit Alain Joxe, chercheur à l'École des hautes études en sciences sociales⁵ : il crée une société de terroristes terrorisés, vivant dans des bantoustans non viables et donc promis à une longue agonie. Désormais, Tsahal contrôle les routes et les périmètres de sécurité, maîtrise la gestion de la terre et de l'eau, participe à la construction de routes reliant les colonies à Israël.

⁴ qui eurent lieu le 8 février 1999 à Amman

⁵ in Cahier d'études stratégiques N° 35 Numéro spécial sur le « Proche-Orient : processus de paix ou guerre inachevée ? » École des hautes études en sciences sociales. Paris 2002

La crise du 11-Septembre 2001 a révélé les divisions des Européens, au moment où leur unité était le plus souhaitable. Elle a mis en valeur l'impuissance des nations européennes à jouer un rôle dans le processus de paix. On notera tout de même que c'est à l'occasion de la visite de M. Solana, Haut-Représentant de la PESC, au Moyen-Orient, que le prince héritier saoudien Abdallah a lancé son initiative de paix en mars 2002. L'Europe n'arrive toujours pas à présenter une politique alternative à celle des Etats-Unis, allant au-delà des recommandations du rapport Mitchell, ce dernier préconisant, entre autres, l'arrêt des violences et le gel des colonies. Depuis le début de la deuxième Intifada, il y a eu 4 000 morts et 30 000 blessés de part et d'autres... Peut-on continuer à cautionner, chez le « peuple élu » le droit absolu à des représailles disproportionnées ? La communauté internationale ne doit-elle pas persuader Israël qu'il est l'État de ses citoyens et non un État de droit divin, fût-il adossé à la puissance états-unienne ?

22- QUELS INTÉRÊTS COMMUNS ?

Il s'agit, de part et d'autres de l'Atlantique, de définir des positions et des stratégies communes sur le rôle des institutions internationales, le droit, la légitimité de l'action militaire et, bien sûr, sur les grandes questions internationales. « En tant qu'union à 25 membres, regroupant 450 millions d'habitants et produisant un quart du produit national brut mondial, l'UE est, qu'on le veuille ou non, un acteur global : à ce titre, elle doit être prête à partager des responsabilités en matière de sécurité globale » a déclaré M. Solana, dans le document stratégique de sécurité d'août⁶ 2003 montrant ainsi sa volonté de coopérer avec les Etats-Unis en matière de lutte contre le terrorisme, de prolifération des ADM. Il y parle ensuite de l'« engagement préemptif » de l'UE pour favoriser la naissance de démocraties dans le monde. Il entend par là la mise en œuvre d'une politique de développement, de promotion des droits de l'homme, de lutte contre la corruption, d'aide à la justice. Dans ce même document, il est question de « multilatéralisme effectif » destiné à renforcer les institutions internationales et un ordre mondial fondé sur le droit et la règle.

L'Europe est parfois capable de présenter un front uni lorsqu'il s'agit de sécurité. Ainsi, dans le cadre de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA), on a vu, en septembre 2003, la France, l'Allemagne et le Royaume Uni obtenir de l'Iran qu'il cesse de produire des matériaux nucléaires à usage militaire. Faute d'accord, il est probable que l'État d'Israël

⁶ Une Europe sûre dans un monde meilleur

n'hésiterait pas à bombarder tout site d'enrichissement de l'uranium. La paix au Proche-Orient passe aussi par un relatif désarmement. La nouvelle donne en Iraq a poussé l'état-major de Tsahal à envisager la dissolution de deux de ses douze divisions blindées⁷. Il est vrai que la perspective d'une deuxième « bombe islamique » à portée de missile d'Israël a de quoi inquiéter les dirigeants de ce pays. Depuis 1967, les Américains ont multiplié leur présence dans la zone moyen-orientale ; ils étaient à Khobar ; ils sont désormais à Oman, au Qatar, au Koweït, en Jordanie, en Iraq, en Egypte, en Turquie... Il s'agit par ailleurs de maintenir le conflit au plus bas niveau de violence possible. On peut remarquer qu'il n'y a plus de conflit israélo-arabe, depuis les différents accords de paix entre Israël et ses voisins, ce qui représente un indéniable progrès, même si la Syrie et le Liban ont jusqu'à ce jour refusé tout accord avec l'État sioniste (malgré des pourparlers secrets depuis 1974).

Sachant que la sécurité de l'Europe est au cœur de ses préoccupations depuis ses origines (cf. l'échec de la CED en 1954), il semble indispensable d'adopter une approche multilatérale et non bilatérale de la relation UE-Proche-Orient. Les faillites répétées de l'ONU dans la résolution des crises laissent prévoir que l'on fera appel, dans l'avenir, à des ensembles forts comme l'OTAN ou, à plus longue échéance, à l'UE dans le cadre des accords « Berlin plus » qui permettraient à l'UE d'utiliser des moyens OTAN pour remplir des missions de sécurité. La mise en place d'une cellule de planification auprès du Haut Représentant de la PESC va dans ce sens, tout comme la création des Comités de doctrine et de sécurité (C.O.D.S.) et celle de l'Agence européenne de l'armement. La défense européenne pourrait servir de levier dans la lutte contre le trafic d'armes et l'immigration clandestine, former les gendarmeries et les organismes de mise en œuvre des moyens de lutte contre le terrorisme. Surtout, il faut que les états cessent de se faire de la concurrence en matière de conseil aux belligérants. Pour l'instant, les esprits ne sont pas encore près à cela. L'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (O.S.C.E.) pourrait jouer un certain rôle dans le désarmement dans la région ; mais les Israéliens, qui ne reconnaissent pas officiellement la détention de l'arme nucléaire, ne veulent pas entendre parler de tels abandons de souveraineté, tout comme les Arabes. L'étendue de l'aide américaine annuelle à Israël est unique au monde : elle avoisine les 100 milliards de dollars sous des formes diverses, notamment militaire. A la différence des autres pays bénéficiant d'une aide américaine, le Trésor public israélien peut utiliser ces

⁷ in « Défense Nationale » novembre 2003

sommes comme bon lui semble⁸. Étant donné que le PNB de l'État juif est supérieur à celui de tous ses voisins réunis, (il est au 16^{ème} rang mondial, devant l'Arabie Saoudite) on peut douter de sa pertinence. Il serait justifié par les avancées du processus de paix. Or, même lorsque celui-ci s'est effondré, l'aide a continué... A vrai dire, les États-Unis ont sciemment, depuis 1948, empêché toute émergence d'une autorité palestinienne indépendante jusqu'à tout récemment, en dépit de discours lénifiants : à l'ONU, utilisation du droit de veto à l'égard de toute résolution condamnant Israël ; coupe dans le budget de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) lorsque celle-ci offrit une aide massive aux Palestiniens ; menace de retrait de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) quand on parla d'y offrir à la Palestine le statut de membre ; retrait de l'UNESCO au prétexte d'une aide trop importante à la scolarisation des enfants palestiniens... Comme l'écrit Gilbert Achcar⁹, « expliquent la genèse du terrorisme politico-religieux prenant les États-Unis pour cible : la présence des troupes états-uniennes dans le royaume saoudien, l'embargo contre l'Iraq et le conflit israélo-palestinien. (...) Il est suffisamment évident que [l'administration Bush] ne fait, pour l'instant, que jeter de l'huile sur le feu, oubliant encore une fois que les États-Unis eux-mêmes sont situés dans le périmètre de cet incendie-là. » Il semble urgent que l'UE fasse pression sur son allié américain pour qu'il change sa politique étrangère ; mais le veut-elle et le peut-elle, à l'heure où celui-ci entame un processus de politique globale vis-à-vis d'un possible « Grand Moyen-Orient » allant de la Mauritanie à l'Afghanistan ? Une Europe-puissance contre l'Amérique est inconcevable car les Britanniques y seraient forcément opposés. Nous sommes donc condamnés à nous entendre. Déployer des troupes de l'OTAN au Proche-Orient serait moins coûteux que de laisser le conflit israélo-palestinien gagner la vieille Europe. Aux côtés du maître de la guerre américain, l'UE doit s'imposer comme garante de la paix car, comme le précise le ministre français des affaires étrangères D. de Villepin (in Le Figaro du 19 février 2004, « l'Europe est un partenaire naturel de cette région (...). Nous souhaitons travailler avec nos amis américains pour valoriser nos complémentarités (...) L'essentiel est bien que l'Europe et les États-Unis agissent en bonne intelligence, mais, surtout, en étroite concertation avec les pays de la région... » On peut se demander avec Bichara Khader¹⁰ si « le Proche-Orient n'est pas en train, sinon de cimenter l'édifice de la PESC, du moins d'en démontrer l'urgence » car, ajoute-t-il, « il n'est pas politiquement souhaitable qu'une seule puissance continue à piloter le processus de paix ».

⁸ in La Poudrière (La politique américaine au Moyen-Orient et les racines du terrorisme) par Stephen Zunes éditions Parangon Paris 2002

⁹ in Le Choc des barbaries- Terrorismes et désordre mondial par Gilbert Achcar. Éditions Complexe- Paris 2002

¹⁰ L'Europe et la Palestine : des croisades à nos jours par éditions L'Harmattan 1999

TROISIEME PARTIE : LA FEUILLE DE ROUTE

Force est de constater que la PESC est restée jusqu'à ce jour une réalité virtuelle au Proche-Orient. Pourtant, les besoins existent, reconnus et identifiés comme tels de part et d'autres de l'Atlantique. La coopération transatlantique a commencé par des actions communes OTAN/UE comme en Bosnie, en Macédoine, au Congo. Elle s'est poursuivie par l'adoption par l'UE d'un plan de lutte contre les armes de destruction massive. Au Proche-Orient, la « feuille de route » procède de la même volonté de faire progresser les choses. Les paragraphes ci-après en reprennent de larges extraits.

31- LE CONTEXTE

C'est le 13 décembre 2002 au sommet de Copenhague que les Européens avaient appelé à l'adoption de la « feuille de route » concoctée par le « Quartette » (UE/États-Unis/ONU et Russie). Très vite, M. Sharon avait minimisé la portée de ce document et douté de sa pertinence (janvier 2003). Le 30 avril suivant, elle est soumise aux parties en conflit. En ce qui la concerne, il est manifestement du propre intérêt d'Israël de créer un horizon politique qui inclurait la fin de l'occupation, de donner son accord sur les frontières sur la base des résolutions onusiennes 242 et 338, et l'établissement d'un État palestinien démilitarisé, alors viable et indépendant. L'UE doit reprendre ces idées et les imposer par la négociation.

« La feuille de route est axée sur des résultats et est destinée au règlement permanent du conflit israélo-palestinien sur la base de deux États : elle comporte des étapes claires, un calendrier, des dates limites et des critères destinés à encourager les progrès par des mesures réciproques des deux parties dans les domaines politique, sécuritaire, économique, humanitaire et de création des institutions, sous les auspices du Quartette (les États-Unis, l'Union européenne, l'Organisation des Nations unies et la Russie). »

Il s'agit d'aboutir au règlement définitif et général du conflit israélo-palestinien d'ici à 2005, comme l'a indiqué le président Bush dans son discours du 24 juin 2003 et comme l'ont approuvé l'Union européenne, la Russie et l'ONU dans les déclarations ministérielles du Quartette le 16 juillet et le 17 septembre 2003. « Le règlement du conflit israélo-palestinien sur la base d'une solution à deux États n'est réalisable que si fin est mise à la violence et au terrorisme, lorsque le peuple palestinien aura des dirigeants qui agiront de façon décisive

contre le terrorisme et qui seront désireux et capables d'instaurer un régime démocratique fondé sur la tolérance et la liberté, que si Israël est disposé à faire le nécessaire pour qu'un État palestinien démocratique soit établi, et que si les deux parties acceptent clairement l'objectif d'un règlement négocié ». Il ne s'agit pas, théoriquement, d'exiger le maximum de concessions de la part des Palestiniens en échange d'un minimum de terre. « Il est prévu que le Quartette aidera et facilitera la mise en œuvre de ce plan, en commençant par la phase I, qui prévoit des négociations directes entre les parties ». Le plan comprend un calendrier d'exécution dont on peut douter du réalisme. « Un règlement, négocié entre les parties, aboutira à la création d'un État palestinien indépendant, démocratique et viable vivant aux côtés d'Israël et des autres pays limitrophes en paix et en sécurité. Il réglera le conflit israélo-palestinien et mettra fin à l'occupation qui a commencé en 1967, en tenant compte des fondements de la conférence de Madrid, du principe de l'échange de territoires contre la paix, des résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité de l'ONU, des accords conclus antérieurement par les parties et de la proposition du prince héritier saoudien Abdallah, approuvée par la Ligue arabe lors de son sommet de Beyrouth, qui prévoit l'acceptation d'Israël en tant que pays voisin vivant en paix et en sécurité, dans le contexte d'un règlement général. Cette proposition est un élément essentiel des efforts internationaux destinés à encourager une paix générale dans toutes les voies, y compris la voie israélo-syrienne et la voie israélo-libanaise ».

32- LA PHASE 1

Dans la phase I, il s'agit de mettre fin au terrorisme et à la violence, de normaliser la vie des Palestiniens et de mettre en place les institutions palestiniennes. « Pendant la phase I, les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin de façon inconditionnelle à la violence ; une telle action doit s'accompagner de mesures de soutien prises par Israël. Les Palestiniens et les Israéliens reprendront leur coopération en matière de sécurité en se fondant sur le plan de travail Tenet afin de mettre fin à la violence, au terrorisme et à l'incitation à de tels actes en restructurant les services de sécurité palestiniens et en les rendant efficaces. Les Palestiniens entreprendront des réformes politiques générales en prévision de la création d'un État, notamment en élaborant une Constitution palestinienne et en organisant des élections libres et honnêtes sur la base de ces mesures. Israël prendra toutes les mesures nécessaires pour aider à normaliser la vie des Palestiniens, se retirera des territoires palestiniens qu'il occupe depuis le 28 septembre 2000, et les deux camps reviendront au statu quo qui existait alors, au fur et à mesure du rétablissement de la sécurité et la coopération. Israël suspendra

toutes ses activités quant à la création de colonies de peuplement, conformément au rapport Mitchell. Dès le début de la phase I, les dirigeants palestiniens diffuseront une déclaration sans équivoque réaffirmant le droit d'Israël à exister en paix et en sécurité et demandant un cessez-le-feu immédiat et sans condition pour mettre fin aux activités armées et à tous les actes de violence dirigés contre des Israéliens en quelque lieu que ce soit. Toutes les institutions officielles palestiniennes mettront fin à toute provocation contre Israël; les dirigeants israéliens diffuseront une déclaration claire affirmant leur attachement à la conception de deux États, dont un État palestinien indépendant, viable et souverain vivant en paix et en sécurité aux côtés d'Israël, comme l'a énoncé le président Bush, et demandant la cessation immédiate des actes de violence dirigés contre des Palestiniens en quelque lieu que ce soit. » Tout ce texte tend à prouver que les États-Unis considèrent désormais l'Autorité palestinienne comme un acteur incontournable des négociations : un certain chemin a été parcouru depuis 1998, époque à laquelle les Américains avaient refusé à l'O.L.P. le statut d'observateur à l'Agence internationale à l'énergie atomique.

« Toutes les institutions officielles israéliennes mettront fin à toute provocation contre les Palestiniens. En ce qui concerne la sécurité, les Palestiniens déclareront clairement la cessation des actes de violence et de terrorisme et feront des efforts visibles sur le terrain en vue d'entraver et d'empêcher l'action des individus et des groupes qui préparent et lancent de violentes attaques contre des Israéliens en quelque lieu que ce soit et en vue de les arrêter. Les services de sécurité reconstitués et recentrés de l'Autorité palestinienne entreprendront des opérations durables, ponctuelles et efficaces en vue de s'attaquer à tous ceux qui sont impliqués dans le terrorisme et de démanteler l'infrastructure et les moyens des terroristes. Le gouvernement israélien ne prendra aucune mesure susceptible de saper la confiance, notamment les expulsions, les attaques dirigées contre des civils, la saisie ou la destruction d'habitations et de biens palestiniens en tant que mesures punitives ou mesures destinées à faciliter la construction de bâtiments israéliens, la destruction d'institutions et de l'infrastructure palestiniennes ainsi que d'autres mesures énoncées dans le plan de travail Tenet¹¹. » On notera l'abondance de mesures contraignantes pour le côté palestinien, alors que les excès israéliens sont tout juste évoqués.

¹¹ directeur de la C.I.A., George Tenet effectua une visite au Proche-Orient en juin 2001. Il y négocia un accord de cessez-le-feu entre les deux parties.

« Les représentants du Quartette entameront un contrôle officieux et consulteront les parties à propos de la création d'un mécanisme officiel de contrôle et de son fonctionnement. Ils favoriseront la mise en œuvre du plan américain de reconstruction, de formation et de reprise de la coopération en matière de sécurité, en collaboration avec le conseil de surveillance indépendant (États-Unis, Égypte et Jordanie). Le Quartette soutiendra les efforts visant à parvenir à un cessez-le-feu durable et général. Tous les organismes de sécurité palestiniens seront fusionnés pour former trois services relevant d'un ministre de l'intérieur doté des pouvoirs nécessaires. Les forces de sécurité palestiniennes restructurées et ayant subi une nouvelle formation et les forces de défense israéliennes reprendront progressivement leur coopération et d'autres tâches en vue d'exécuter le plan de travail Tenet, notamment des réunions périodiques à un échelon élevé, avec la participation de responsables de la sécurité des États-Unis. Les États arabes cesseront tout financement public et privé et toutes les autres formes de soutien à des groupes qui encouragent et qui commettent des actes de violence et de terrorisme. Tous les donateurs fournissant un soutien financier aux Palestiniens le feront par l'intermédiaire d'un compte de trésorerie unique du ministère palestinien des finances. Au fur et à mesure que les résultats en matière de sécurité générale se concrétiseront, les forces de défense israéliennes se retireront progressivement des zones occupées depuis le 28 septembre 2000, et les deux camps reviendront au statu quo qui existait avant le 28 septembre 2000. Les forces de sécurité palestiniennes se redéployeront dans les zones d'où se seront retirées les forces israéliennes. »

En ce qui concerne la création des institutions palestiniennes, la rédaction d'un projet de Constitution pour l'État palestinien est en cours: « Dès que possible, l'assemblée constituante fera circuler, aux fins de débat public, un projet de Constitution qui prévoit un régime parlementaire démocratique et un gouvernement dont le premier ministre sera doté des pouvoirs nécessaires. » C'est dans ce domaine que la « feuille de route » a le plus avancé jusqu'à ce jour (avril 2004). « L'assemblée constituante préparera un projet de document qui sera soumis, après les élections, à l'approbation des institutions palestiniennes compétentes. Aura lieu la nomination d'un premier ministre par intérim ou de membres du gouvernement dotés des pouvoirs de décision nécessaires. Le gouvernement israélien facilitera les déplacements des responsables palestiniens à l'occasion des sessions du Conseil législatif et du gouvernement palestiniens et d'autres activités de réforme, ainsi que d'autres mesures de soutien ayant trait à la mise en œuvre de réformes. Il sera nommé des ministres palestiniens dotés des pouvoirs nécessaires pour entreprendre des réformes fondamentales. Les

Palestiniens organiseront des élections libres et honnêtes dès que possible dans le cadre de débats ouverts à tous ainsi que d'une sélection des candidats et d'une campagne électorale transparentes où plusieurs partis sont représentés. Le gouvernement israélien facilitera l'aide du groupe de travail, l'inscription des électeurs, le déplacement des candidats et des responsables du scrutin. Le gouvernement israélien rouvrira la Chambre de commerce palestinienne et d'autres institutions palestiniennes actuellement fermées et situées à Jérusalem-Est, sous réserve que ces institutions fonctionnent dans le strict respect des accords antérieurs conclus entre les parties. Israël prendra des mesures pour améliorer la situation humanitaire. Israël et les Palestiniens appliqueront complètement toutes les recommandations du rapport Bertini (envoyée spéciale du Secrétaire général de l'ONU dans les Territoires en août 2002) en vue de l'amélioration des conditions humanitaires, notamment en levant les couvre-feux, en relâchant les restrictions sur les mouvements de personnes et de biens, et en autorisant un accès total, sûr et sans entraves du personnel international et humanitaire. Le Comité de liaison fera le bilan de la situation humanitaire et des perspectives de développement économique en Cisjordanie et à Gaza, et lancera une campagne massive d'aide des donateurs, y compris en faveur de la réforme. Le gouvernement d'Israël et les Palestiniens poursuivront le processus de déblocage de revenus et de transferts de fonds, y compris des arriérés, conformément au mécanisme de surveillance transparent sur lequel on s'est mis d'accord. Sera maintenu le soutien des donateurs, au profit des organismes privés et des ONG, au titre de programmes entre collectivités, de projets de développement du secteur privé et d'initiatives en faveur de la société civile. Le gouvernement d'Israël démantèlera au plus tôt les colonies érigées depuis mars 2001. Conformément au rapport Mitchell, le gouvernement d'Israël gèlera toute activité de colonisation (même lorsqu'il s'agit de l'expansion naturelle des colonies). »

33- LA PHASE 2

« Dans la seconde phase, les efforts portent sur la création d'un État palestinien indépendant aux frontières provisoires, doté des attributs de la souveraineté et fondé sur la nouvelle constitution, ce qui est une étape sur la voie d'un accord sur le statut définitif. Comme cela a déjà été souligné, cet objectif pourra être atteint lorsque les Palestiniens auront un gouvernement qui agit de façon décisive contre le terrorisme, et qui a la volonté et la capacité de pratiquer la démocratie fondée sur la tolérance et la liberté. Avec de tels dirigeants, ainsi que des institutions civiles réformées et des structures de sécurité, les Palestiniens

bénéficieront du soutien actif du Quartette et de l'ensemble de la communauté internationale dans l'établissement d'un État indépendant et viable. Pour progresser en phase II, il faudra que le Quartette ait déterminé, par consensus et après analyse du comportement des deux parties, que les conditions appropriées sont réunies. Visant à accélérer les efforts de normalisation de la vie des Palestiniens et à construire les institutions palestiniennes, la Phase II commencera après les élections palestiniennes et s'achèvera par l'éventuelle création d'un État palestinien indépendant aux frontières provisoires. Ses principaux objectifs sont des résultats constants sur le plan de la sécurité globale, le maintien d'une coopération efficace en matière de sécurité, la poursuite de la normalisation de la vie des habitants et de l'établissement des institutions en Palestine, le renforcement et le maintien des objectifs énoncés en phase I, la ratification d'une Constitution palestinienne démocratique, la création officielle d'un poste de premier ministre, la consolidation des réformes politiques et la création d'un État palestinien doté de frontières provisoires. Convoquée par le Quartette après consultation avec les parties et immédiatement après la tenue des élections palestiniennes, une Conférence internationale aura pour objet de soutenir la relance économique palestinienne et de mettre en œuvre un processus qui conduira à la création d'un État palestinien indépendant aux frontières provisoires. Une telle réunion inclura toutes les parties, sera inspirée par l'objectif d'une paix globale au Proche-Orient (y compris entre Israël et la Syrie et Israël et le Liban), et s'appuiera sur les principes énoncés ci-dessous :

- Les États arabes rétabliront les liens qu'ils avaient avec Israël avant l'Intifada (bureaux commerciaux, etc.).
- Remise en vigueur des engagements multilatéraux sur divers dossiers comprenant notamment les ressources régionales en eau, l'environnement, le développement économique, les réfugiés et la maîtrise des armements. Une nouvelle Constitution prévoyant un État palestinien démocratique et indépendant est finalisée et approuvée par les autorités palestiniennes appropriées. Si nécessaire, des élections suivront l'adoption de la nouvelle Constitution. Conformément au projet de Constitution, un bureau du premier ministre sera officiellement établi et doté d'un cabinet habilité à entreprendre des réformes. Des résultats constants en matière de sécurité générale, y compris la coopération efficace dans ce domaine telle qu'elle est décrite en phase I.

L'application des accords précédents visant à maximiser la contiguïté territoriale, y compris la prise de mesures de suivi relatives aux colonies de peuplement conjointement à l'établissement d'un État palestinien, sera partie intégrante de ce processus. Rôle renforcé

de la communauté internationale au niveau de la surveillance de la transition, avec le soutien actif, soutenu et opérationnel du Quartette. Les membres du Quartette prônent la reconnaissance de l'État palestinien, y compris son éventuelle adhésion à l'ONU. »

34- LA PHASE 3

« La phase III envisage un accord sur le statut permanent des Territoires et met fin au conflit israélo-palestinien. L'évolution en phase III se fera sur décision consensuelle des membres du Quartette, compte tenu des actions des deux parties et de leurs observations. Les objectifs de la phase III sont la consolidation des réformes et la stabilisation des institutions palestiniennes, une sécurité palestinienne soutenue et efficace, et des négociations israélo-palestiniennes visant à établir un statut permanent pour 2005. Une seconde conférence internationale sera convoquée par le Quartette après consultation des deux parties ; elle aura pour but d'avaliser l'accord négocié au sujet de l'État palestinien et déboucherait, en 2005, sur une résolution portant sur le statut final, y compris les frontières, Jérusalem, les réfugiés et les colonies, voire sur un accord général au Proche-Orient entre Israël et le Liban, et entre Israël et la Syrie. Il s'agit d'un accord négocié entre les parties et fondé sur les résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité. Il met fin à l'occupation qui a commencé en 1967, il comprend une solution acceptée, juste, équitable et réaliste de la question des réfugiés, et une résolution négociée sur le statut de Jérusalem qui tient compte des préoccupations politiques et religieuses des deux parties, qui protège les intérêts religieux des juifs, des chrétiens et des musulmans du monde entier, et qui est conforme au principe de deux États, Israël et une Palestine souveraine, indépendante, démocratique et viable, coexistant dans la paix et la sécurité. Dans le contexte d'un accord de paix général entre Israël et la Palestine, les pays arabes accepteront le principe de la normalisation de leurs relations avec Israël et de la sécurité pour tous les États de la région. »

A ce jour, la « feuille de route » n'a connu qu'un début de mise en œuvre avec la nomination d'un Premier ministre palestinien, Mahmoud Abbas, lui-même remplacé par Ahmed Qoreï (Abou Alaa) en octobre 2003. Le calendrier en est devenu caduc dès sa publication ; il prévoyait un État palestinien viable et indépendant pour 2005, mais cela ne sera pas le cas. Ce document n'évoque même pas le mur de sécurité¹² construit depuis peu et empiétant sur le territoire palestinien, pas plus qu'il ne fait référence à la poursuite des colonisations (le nombre des colons a doublé depuis dix ans) autour, notamment, de Jérusalem-Est. Le « droit

¹² Cf. carte en annexe

au retour » est à peine effleuré. En revanche, les médias occidentaux ont montré le pseudo-démantèlement de caravanes illégales. L'annonce, par Ariel Sharon, du possible retrait des colonies juives de Gaza (in Ha'aretz¹³, quotidien israélien le 2 février 2004) pourrait être un premier pas dans la bonne direction, à moins que l'on puisse dire, avec Elie Kheïr « que le Processus de paix ne soit la continuation de la guerre par d'autres moyens »¹⁴. Mais le chemin à parcourir reste long...

35- DES INITIATIVES A ENCOURAGER : LE PACTE DE GENEVE

Conclu dans ses grandes lignes le 12 octobre 2003 en Jordanie, le projet d' « accord pour un statut permanent » du ministre travailliste israélien Yossi Beilin et du ministre de l'information palestinien Yasser Abed Rabbo, aborde directement les principaux contentieux israélo-palestiniens sans passer, comme les plans précédents, par des phases intérimaires. Ce projet repose pour l'essentiel sur l'échange entre une souveraineté palestinienne sur la partie orientale de Jérusalem, contre une limitation du droit au retour des réfugiés palestiniens. Par ailleurs, il stipule que les frontières entre l'Etat palestinien dont il prévoit la création et Israël seront tracés, pour l'essentiel, à partir de la ligne d'armistice de 1949, la Ligne verte, ce qui entraînerait l'évacuation de la majorité des colonies, à quelques exceptions qui seraient compensées par des échanges de terres. Le plan s'attaque donc aux frontières, au statut de Jérusalem, au sort des colonies et à celui des réfugiés. Ce choix découle de l'analyse de la situation qui est faite après trois ans de violences ininterrompues. Selon les auteurs du plan, la paix ne peut plus désormais découler que du règlement, le plus rapide possible, de ces questions douloureuses. Volontairement, les conditions d'un éventuel retour au calme sont donc éludées. Ecartée, aussi, l'hypothèse d'une nouvelle phase intérimaire à la durée et au contenu jugés nécessairement sources de frustrations. Pour ce qui est des réponses apportées au défi posé par la création d'un Etat palestinien aux côtés d'Israël, en revanche, cette rupture dans la démarche se double d'une continuité évidente avec le contenu des dernières négociations tenues il y a près de trois ans. Le fil des « discussions de Taba » (Egypte) – les dernières en date entre deux délégations officielles israélienne et palestinienne, en janvier 2001 – est repris et dévidé jusqu'à son terme pour un accord qui s'inscrit, en outre, dans le cadre des « paramètres » proposés par le président américain Bill Clinton avant son départ de

¹³ « J'ai donné l'ordre de planifier l'évacuation de 17 colonies de la bande de Gaza. Je pars du principe que, dans l'avenir, il n'y aura pas de Juifs à Gaza .»

¹⁴ coordinateur du Cahier d'études stratégiques N° 35 Numéro spécial sur le « Proche-Orient : processus de paix ou guerre inachevée ? » Ecole des hautes études en sciences sociales. Paris 2002

la Maison Blanche, en décembre 2000, et qui firent si cruellement défaut lors du sommet raté de Camp David, six mois plus tôt.

351- LES PRINCIPES

L'accord consacre deux parties : l'Etat d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Cet accord reconnaît « un droit au peuple juif à un Etat » et un « droit au peuple palestinien à un État ». Le document fait référence à toutes les initiatives et accords précédents, ainsi qu'aux résolutions 242 et 338 des Nations unies. Les rédacteurs assurent qu'il s'inscrit dans le discours du président Bush et dans le processus de la « feuille de route ». L'objectif est une « réconciliation historique entre les Palestiniens et les Israéliens » pour aboutir à la réconciliation entre « le monde arabe et Israël ». Le statut permanent mettra fin à une « ère de conflits et de violence », au profit d'une « ère de paix, de coopération et de cohabitation. » L'application du projet d'accord mettra fin à toutes les réclamations des parties, qui s'engageront par ailleurs à ne pas en soulever de nouvelles.

352- LES FRONTIÈRES

La base du tracé est constituée par la Ligne verte, la ligne d'armistice de 1949. Elle est combinée à la marge avec des échanges de terres pour régler l'une des questions les plus épineuses du conflit : celle des colonies juives. Cet échange se fait sur la base de la parité (au lieu du rapport de 1 à 9 proposé en 2000, à Camp David, par le premier ministre israélien de l'époque, Ehoud Barak). Concrètement, seuls les quartiers de colonisation les plus importants de Jérusalem- Est (Givat Zeev, Gilo), la plus grande colonie de Cisjordanie (Maale Adoumin), une partie du « bloc » du Goush Etzion (dont certaines implantations sont antérieures à la création d'Israël) et d'autres implantations contiguës à la Ligne verte restent israéliens. En échange, les Palestiniens reçoivent des terres équivalentes en superficie au sud de la Cisjordanie et surtout le long de la bande de Gaza. Toutes les autres colonies (y compris Ariel, dans le nord de la Cisjordanie) sont évacuées et cédées, « intactes », aux Palestiniens. Un corridor sous souveraineté israélienne est prévu pour relier Gaza à la Cisjordanie sans interférer avec le réseau routier israélien. Le calendrier de l'évacuation court sur trente mois, à l'exception de la vallée du Jourdain, qui fait l'objet d'un traitement particulier. Le territoire palestinien évacué, où est installée une « force multinationale », est démilitarisé. La bande de Gaza est totalement évacuée. Israël conserve pendant cette période de trente mois un droit de regard sur les mouvements de biens et de personnes aux points d'accès de ce territoire. Les deux parties (les Palestiniens sont en fait directement concernés) s'engagent à lutter contre le

« terrorisme ». Les alliances ouvertement hostiles à l'une ou à l'autre des parties conclues avec des Etats tiers sont proscrites. Enfin, deux « stations d'alerte » (bases de surveillance) israéliennes sont créées en Cisjordanie pour une période de dix ans.

353- JÉRUSALEM

Le règlement du cas de Jérusalem se fait sur la base d'un principe « clintonien », c'est-à-dire une souveraineté palestinienne sur les zones peuplées majoritairement de Palestiniens et une souveraineté israélienne sur les zones peuplées majoritairement d'Israéliens. La conséquence qui en découle est la partition politique de la ville, où les deux pays peuvent établir leurs capitales reconnues par la communauté internationale. La vieille ville n'échappe pas à ce partage. Israël jouit de la souveraineté sur le quartier juif et le Kotel, le mur des Lamentations. La souveraineté sur le reste de la vieille ville, et surtout sur l'esplanade des Mosquées, le mont du Temple pour les juifs, revient en revanche à la partie palestinienne. Dans le cas de l'esplanade des Mosquées/mont du Temple, cette souveraineté s'exerce sous le contrôle d'un « groupe international » (avec le déploiement sur place d'une « présence multinationale ».) Israël conserve un accès au cimetière juif du mont des Oliviers. Les deux municipalités ainsi créées constituent un « comité de coordination et de développement de Jérusalem » responsable pour les questions communes de construction, d'eau, de transport, d'économie et de police.

354- LES RÉFUGIÉS

Une série d'options est proposée à chaque Palestinien réfugié à l'étranger, sous le contrôle d'une « commission internationale ». Les réfugiés peuvent exercer un droit de retour dans le cadre de l'Etat palestinien ainsi créé, que ce soit à l'intérieur de la Ligne verte ou sur les portions de terre cédées par Israël. Ils peuvent également opter pour un pays tiers, pour Israël, ou enfin rester dans le pays où ils résident déjà. Israël reste cependant souverain sur le nombre de réfugiés autorisés à rentrer sur le territoire israélien. La base retenue en la matière est calculée à partir de la moyenne des réfugiés acceptés par chacun des autres nouveaux pays d'accueil. Les réfugiés disposent de deux ans pour faire leur choix. Au terme de cette période, ils perdent automatiquement leur statut de réfugiés. Cette réinstallation s'accompagne du versement d'indemnités compensatrices des préjudices subis. Une « commission internationale » et un « fonds international » sont constitués à cet effet. Un « panel » d'experts chargé d'évaluer le montant des pertes est mis sur pied, qui rend ses conclusions au bout de six mois. Israël participe à l'approvisionnement du fonds. Un délai de cinq ans est prévu pour

régler tous les cas. Aucune plainte n'est recevable par la suite. A l'issue de ces cinq ans, l'organisme des Nations unies créé spécialement pour venir en aide aux réfugiés palestiniens au lendemain de la création de l'Etat d'Israël (l'UNRWA, pour United Nations Relief and Works Agency) est dissous.

355- CONTRÔLE, ACCÈS AUX LIEUX SAINTS, LIBÉRATION DES PRISONNIERS

Un « groupe d'application et de vérification » est constitué pour « aider, assister, garantir, contrôler et résoudre les différends » liés à l'application de l'accord. Il est notamment composé des Etats-Unis, de la Russie, de l'Union européenne et des Nations unies. Un «groupe de contact» le dirige, avec à sa tête un « représentant spécial » qui le représente sur le terrain. La « force multinationale » est placée sous son autorité. Le « représentant spécial » désigne son commandant en chef. Des arrangements spécifiques sont prévus pour la visite de Lieux saints juifs placés sous souveraineté palestinienne, tels que le tombeau des Patriarches à Hébron ou la tombe de Rachel, au nord de Bethléem. Ces visites sont supervisées par la «force multinationale». La question des prisonniers fait l'objet d'un traitement bilatéral. Ceux-ci sont classés en trois catégories. La première concerne les plus anciens détenus (détentions antérieures à 1994), les femmes, les enfants, les malades et les détenus « administratifs ». Tous sont libérés dès l'entrée en vigueur de l'accord. La seconde catégorie concerne les personnes détenues depuis 1994 : celles-ci sont libérées au maximum au bout de dix-huit mois. La troisième catégorie regroupe les cas jugés les plus problématiques (responsables politiques ou personnes impliquées dans l'organisation d'un attentat). Ces détenus-là sont libérés au bout de trente mois.

On remarquera que cette proposition a peu de chance de trouver un écho favorable chez les Palestiniens dont il réduit la possibilité d'exercer leur « droit au retour » prévu par la résolution n°194 de l'ONU.

36- LA PETITION NUSSEIBEH/AYALON

La présentation en septembre 2003, notamment en Europe, de la déclaration de principe d'Ami Ayalon, l'ancien chef de la sécurité intérieure israélienne, et de Sari Nusseibeh, un universitaire iconoclaste palestinien, a recueilli, pour l'instant, plus de 250 000 signatures de soutien, en majorité israéliennes. 39% des Israéliens se sont déclarés favorables à cette initiative. Le fond du problème, d'après les auteurs de la pétition, n'est pas le choc des civilisations, car Juifs et Arabes ont les mêmes racines sémitiques ; c'est plutôt le choc entre

deux fanatismes d'origine religieuse, qui pousse leurs auteurs à nier le droit à l'autre d'exister. Mais pour aimer l'autre, il faut s'aimer soi-même, ce qui n'est pas le cas jusqu'à maintenant. Toutes les parties au conflit souffrent d'un malaise existentiel, avant d'être économique et social. Faute d'espoir, beaucoup de Palestiniens se jettent dans la violence, alors qu'en 1999, avant la deuxième Intifada, il n'y eut qu'un minimum d'attentat. L'espérance qu'on peut changer l'avenir donne envie, non de se suicider en causant le maximum de maux autour de soi, mais de construire quelque chose. Pour Ayalon et Nusseibeh, un plan Marshall au Proche-Orient est nécessaire, mais pas suffisant, car il s'agit d'un problème identitaire. Les Juifs sont venus chercher un havre de paix en Palestine et ils doivent prendre conscience que ce havre est devenu l'enfer de leurs voisins. Un mur comme celui qui est en cours d'édification n'apportera qu'une solution provisoire et, à terme, stérile, car il n'apportera ni paix ni sécurité. Leur programme : réformer les programmes de l'Éducation nationale des deux pays qui sont de constants appels à la haine de l'autre, changer les mentalités, mettre fin au mythe du « grand Israël ».

CONCLUSION

L'UE a-t-elle des leçons à donner au monde ? Il faut dire que le continent européen, doyen du système international, et qui sort d'un siècle de guerres fratricides, a un temps d'avance pour l'exemple de réconciliation qu'elle présente. Les peuples ont appris à se supporter malgré les différences. Avec la disparition des empires coloniaux, ils ont acquis une certaine modestie qui rend l'Union crédible dans les conseils qu'elle est appelée à prodiguer. Elle doit donc soutenir toutes ces initiatives et amener les acteurs du conflit à se parler, sur le terrain. Il est regrettable, par exemple, que les soldats israéliens parlent si peu l'arabe et que les Palestiniens rechignent à apprendre l'hébreu. Une coopération avec tous les acteurs internationaux s'impose d'elle-même (ONU , OSCE , OMC) pour que les efforts soient fédérés dans une direction unique. De même, les entreprises multinationales, les organisations transnationales, les ONG peuvent et doivent s'investir dans la recherche d'une solution pacifique. Jeune acteur des relations internationales, l'UE doit prendre confiance en elle et devenir aux yeux du monde le partenaire incontournable. Elle a l'avantage d'être neutre dans ce conflit. Les États qui la composent devraient prendre conscience de leur faiblesse intrinsèque et cesser de faire « cavalier seul » en matière de diplomatie.

Reconnaître le fait national palestinien, c'est avant tout corriger une erreur historique, ce qui impose la résolution de trois problématiques : le droit au retour des Palestiniens doit être reconnu et, s'il n'est pas exercé, donner lieu à des compensations financières. On doit par ailleurs cesser de les considérer comme des apatrides, notamment dans les pays limitrophes d'accueil. Jérusalem, enfin, doit impérativement devenir la capitale des deux États contigus, avec un statut particulier pour les lieux saints. « Toute appropriation exclusive de ce mythe qu'est la ville de Jérusalem ne peut déboucher que sur l'horreur » affirme Bichara Khader dans L'Europe et la Palestine : des croisades à nos jours. Enfin, l'avenir des colonies juives, jouissant jusqu'à ce jour, du privilège d'extraterritorialité en plein territoire palestinien, avec des routes d'accès réservées, protégées par l'Armée, devrait être envisagé dans le cadre d'un échange villages palestiniens en Israël contre colonies juives (ainsi qu'il a été pratiqué entre Grecs et Turcs des bords de la mer Égée dans les années 1920). Bichara Khader ajoute que la paix israélo-palestinienne ne peut résulter du seul compromis géographique ni d'un compromis fonctionnel -répartition des responsabilités sur un même territoire- mais bien de la reconnaissance mutuelle de deux États libres. D'après lui, les Palestiniens ont fait le premier pas en reconnaissant l'État juif dans ses frontières de 1967. Il ajoute qu'«il appartient aux Israéliens de reconnaître l'État palestinien qui soit autre chose qu'une apparence d'État sur un

ramassis de confettis territoriaux épars... » Or, il est intéressant de constater comme lui que la politique israélienne repose sur les cinq non : non au retour aux frontières de 1967, non au droit au retour des réfugiés, non au démantèlement des colonies, non au partage de souveraineté sur Jérusalem, non à un État palestinien pleinement souverain. Négocier avec les extrémistes des deux camps ne menant à rien, il faudrait envisager d'autres interlocuteurs que MM. Sharon, Arafat ou Netanyahu... On trouve des modérés partout : l'ancien ministre de la Sécurité intérieure, puis des Affaires étrangères israélien en 2000-2001 Shlomo Benami et les Palestiniens Nabil Chaath (ministre de la Coopération internationale), Mahmoud Abbas ou Ahmed Qoreï, ancien et actuel Premiers ministres... C'est bien avec un personnel renouvelé que l'UE doit traiter.

Quelles perspectives s'offrent-elles à l'UE si elle veut rester crédible dans la région ? Dans un monde devenu global, où aucune information ne reste secrète plus de huit jours, il importe de proposer des solutions concrètes : d'abord, il faudrait diminuer l'aide financière et économique aux Palestiniens, car cette aide contribue à la stagnation de la situation. Ensuite, il faut soutenir les modérés des deux camps (cf. supra) et faire pression auprès des alliés américains pour la mise en œuvre de la « feuille de route », sans entrer dans le jeu israélien du « sécurité d'abord », mais avec une vraie vision politique de l'avenir. Enfin, il faut envisager l'envoi d'une force d'interposition dans la zone. Car, sur place on attend de l'UE qu'elle participe à la reconstruction des pays et qu'elle serve d'arbitre entre les différents intérêts. Si l'on ne fait rien, on assistera vraisemblablement à la déstabilisation des régimes du Proche-Orient suite au désespoir généralisé, alimenté par les frustrations, humiliations, « victimisations » des uns et des autres, à la déstabilisation des États d'Europe occidentale à cause de leurs minorités arabes et/ou musulmanes qui instrumentaliseront le conflit, au renforcement de l'islamisme, même si celui-ci n'a pas eu besoin de la cause palestinienne pour prendre son essor depuis trois siècles.

Par ailleurs, les institutions doivent évoluer, car, à l'heure actuelle, les États membres mènent en parallèle leur propre politique étrangère nationale superposant dès lors des politiques parfois complémentaires, parfois contradictoires. Le projet de constitution du 18 juillet 2003 prévoit dans son article III-210 que l'Union peut se voir confier des missions nécessitant « le recours à des moyens civils et militaires », incluant « des actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la

paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. » Ce même texte prévoit la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'UE. Avec une personnalité juridique, l'UE pourrait être une alternative crédible ou complémentaire à l'allié américain dans la stabilisation du théâtre proche-oriental. Il faudra bien que la puissance économique du géant communautaire permette d'accroître l'influence du nain politique qu'est l'UE sur l'échiquier proche-oriental... Il a fallu cent ans de guerres avec l'Allemagne pour aboutir à une paix franco-allemande ; faudra-t-il une suite de catastrophes majeures pour qu'Israéliens et Palestiniens acceptent de cohabiter sur un même territoire, avec, pourquoi pas, un drapeau unique, une citoyenneté unique, un président juif et un premier ministre musulman (ou l'inverse) ? La non-résolution du conflit sert la cause islamiste, catalyse les rancœurs, nourrit le mythe du « choc des civilisations. »

SOURCES

TRAVAUX UNIVERSITAIRES :

Mémoire du CID du chef de bataillon HABEREY sur La sécurité de l'espace euroméditerranéen et le processus de Barcelone (avril 2002)

La Politique extérieure de l'Union européenne à l'aube du troisième millénaire, mémoire collectif rédigé sous la direction de S.Exc Marc Bonnefous, ancien ambassadeur, dans le cadre du Centre d'études diplomatiques et stratégiques (C.E.D.S. session 2001-2002)

REVUES :

Revue « Défense Nationale » : février 1995 ; avril 1995 ; janvier 1996 ; février 1996;

Revue Politique étrangère de l'I.F.R.I. Numéro 3 et 4 automne-hiver 2003

Revue du Marché commun et de l'Union européenne. Numéro 459 juin 2002

Cahier d'études stratégiques Numéro 35 Numéro spécial sur le « Proche-Orient : processus de paix ou guerre inachevée ? » Ecole des hautes études en sciences sociales. Paris 2002

Cahiers de Chaillot Numéro 62 « L'Union européenne et la crise au Moyen-Orient » Institut d'Études et de Sécurité de l'Union européenne. Paris 2003

Revue Manière de voir (Le Monde diplomatique) Numéro 54 « Proche-Orient, rebâtir la paix ? » novembre-décembre 2000

OUVRAGES GÉNÉRAUX :

Le Processus de Barcelone : le partenariat euro-méditerranéen, cinq ans après- synthèse 2001 (éditions de la Commission européenne)

La PESC par Jean-Michel DUMOND et Philippe SETTON- La Documentation française collection Réflexe Europe

La PESC par Dominique FABRE- La Documentation française collection Problèmes politiques et sociaux N° 775/776 22 novembre 1996

L'Europe et la Palestine : des croisades à nos jours par Bichara KHADER éditions L'Harmattan 1999

La Poudrière (La politique américaine au Moyen-Orient et les racines du terrorisme) par Stephen Zunes éditions Parangon Paris 2002

Le Choc des barbaries- Terrorismes et désordre mondial par Gilbert Achcar. Éditions Complexe- Paris 2002

SITES INTERNET :

http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/index.htm

<http://ue.eu.int/pressdata/FR/reports/76256.pdf>

ANNEXE 1 : ASSISTANCE DE LA COMMUNAUTE EUROPÉENNE AUX PALESTINIENS ET AU PROCESSUS DE PAIX DEPUIS OSLO, PROGRAMME MEDA INCLUS, EN MILLIONS D'EUROS

catégorie de dépenses	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL 1994-2003
aide humanitaire	5	5,35	9	6,65	6,69	6,75	18,2	26,26	35	25	143,9
assistance au développement à l'AP et ONG palestiniennes	74,08	68,76	50,53	45,92	61,68	57,3	31,96	5,19	98,74	52	546,16
soutien à l'administration palestinienne	10	25	20	25	0	0	90	40	100	80	390
projets de paix déployés au M.O./programme people to people	0	11,3	0	15	5,1	21,73	22,9	0	2,85	10	88,88
programme PESC de lutte contre le terrorisme	0	0	0	7,2	0	0	6,19	3,81	0	0	17,2
Total subventions	89,08	110,41	79,53	99,77	73,47	85,78	169,25	75,26	236,59	167	1186,14

soutien CE aux réfugiés par l'intermédiaire de l'UNRWA	31,8	32,9	34,2	35,3	38,5	38,3	40,24	57,25	55	57,75	421,24
programme d'aide alimentaire en collaboration avec l'UNRWA	15	8,2	12	11,91	12,2	13	16,06	17,1	35	20,28	160,75
Total UNRWA	46,8	41,1	46,2	47,21	50,7	51,3	56,3	74,35	90	78,03	581,99
Total général subventions	135,88	151,51	125,73	146,98	124,17	137,08	225,55	149,61	326,59	245,03	1768,13

A.P: autorité palestinienne; M.O: Moyen-Orient; C.E: communautés européennes; UNRWA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine refugees in the North-East (agence de l'ONU pour la gestion du problème des réfugiés au Moyen-Orient)

Source : Rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen

ANNEXE 2 : STATISTIQUES EURO-MÉDITERRANÉENNES




Source : Données 1998 - Eurostat 2/1999				
	Population (en millions) (*)	Espérance de vie à la naissance (en années)	Produit intérieur brut par habitant (en euros)	Taux de croissance annuel du PIB (en %)
Algérie	29,3	68,9	1 443	5,1
Chypre	0,75	77,5	12 107	5
Egypte	61,34	67,9	1 072	5,6
Israël	6,04	78,1	14 786	2,2
Jordanie	4,76	69	1 385	1,3
Liban	4	71	2 577	n.d
Malte	0,38	77,2	8 216	3,6
Maroc	27,77	69,2	1 143	6,5
Syrie	15,6	68,9	1 011	7,8
Tunisie	9,33	71,9	1 922	5
Turquie	63,45	68,8	2 792	28
Autorité palestinienne	2,9	71,5	1 323	n.d
(*) Population 1998 : UE à 15 : 374,6 millions ; MED à 12 : 225,6 millions				

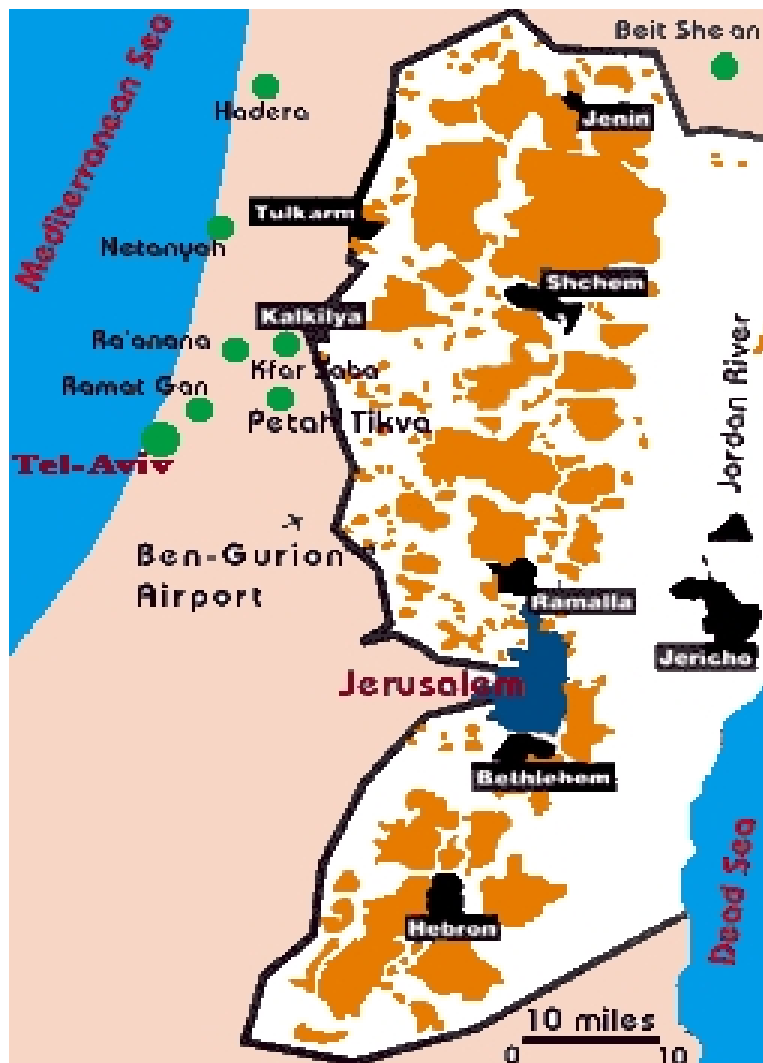
ANNEXE 2 : STATISTIQUES EURO-MEDITERRANÉENNES (suite)

Projections 2025 : UE à 15 : 388,3 millions ; MED à 12 : 338,3 millions

	Taux de chômage (en %)	Dettes publiques (en % du PIB)	Investissements directs étrangers (en millions d'euros)	Importations (en millions d'euros) dont UE	Exportations (en millions d'euros) dont UE
Algérie	26,4	n.d	6	8 314 -05,7%	9 033 -06,4%
Chypre	3,3	95,3	30	3 280 (54,7 %)	949 -03,8%
Egypte	8,4	n.d	960	14 698 (36,3 %)	2 851 (38 %)
Israël	8,6	89,6	1 650	24 503 (58,1 %)	20 771 (30,9 %)
Jordanie	12,6	92,6	318	3 416 (32,7 %)	1 316 (6,6 %)
Liban	8,5	85,4	132	6 306 (53,4 %)	639 (25,3 %)
Malte	5,1	56,4	227	2 378 (69,3 %)	1 636 (52,8 %)
Maroc	17,8	51,6	293	7 526 (55,7 %)	4 138 (59,3 %)
Syrie	8,9	n.d	71	867 (33,4 %)	643 (50,9 %)
Tunisie	15,7	51,3	600	7 462 (75 %)	5 126 (80,2 %)
Turquie	6,3	22,5	876	40 842 (52,5 %)	24 138 (50 %)
Autorité palestinienne	14,6	1,2	175	1 908 (7,2 %)	335

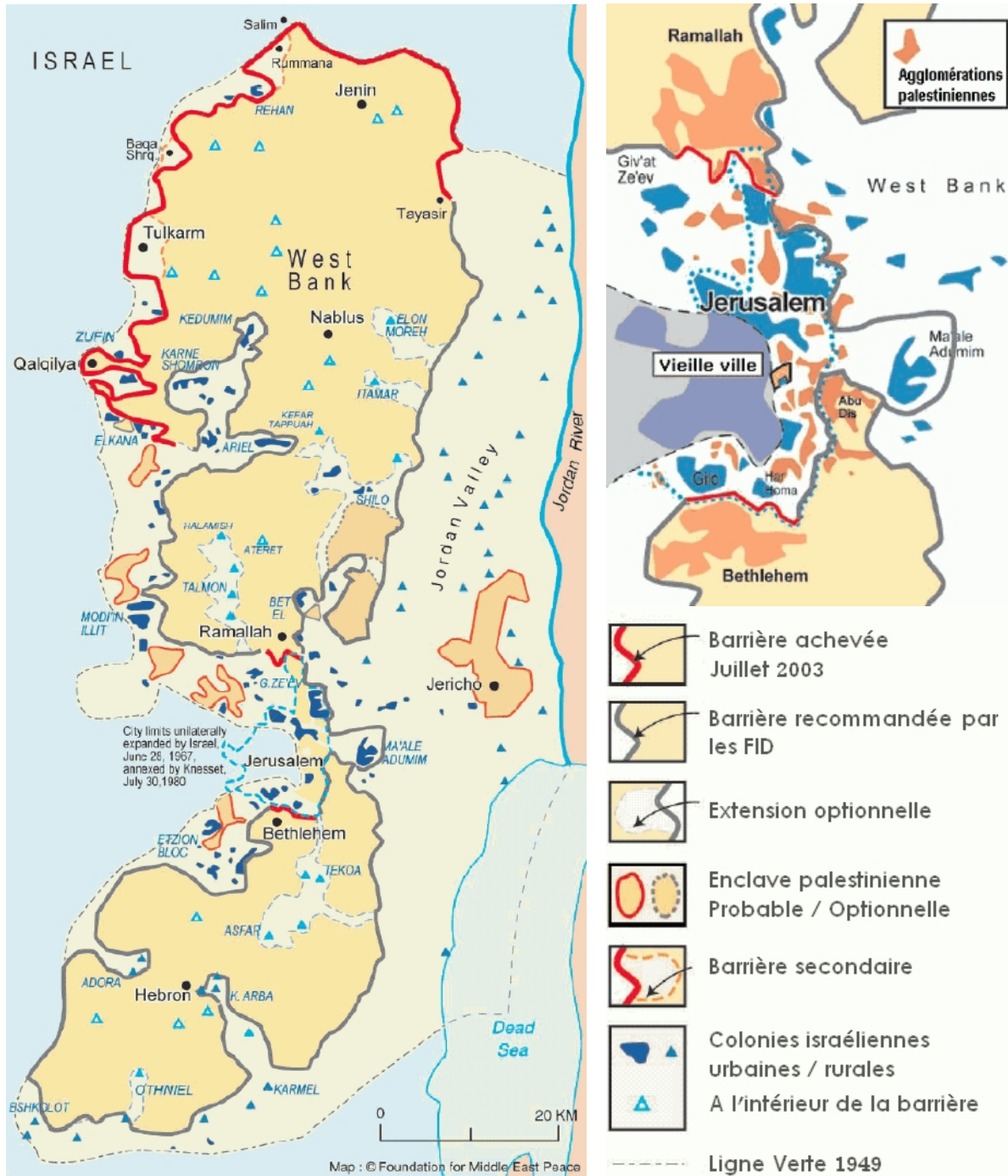
ANNEXE 3 : CARTE DES ACCORDS D'OSLO (1995)

-  **Zone A: controle civil et militaire complet pour les Palestiniens**
-  **Zone B: controle civil complet pour les Palestiniens – Controle militaire conjoint israelo-arabe**
-  **Zone C: controle civil et militaire complet pour les Israeliens**



Source : Revue *Manière de voir* (Le Monde diplomatique) Numéro 54 « Proche-Orient, rebâtir la paix ? » novembre-décembre 2000

ANNEXE 4 : CARTE DE LA BARRIÈRE DE SÉCURITÉ



Source : www.solidarité-palestine.org