



# L'Europe et le conflit israélo-palestinien.

Mémoire de géopolitique  
du Commissaire commandant Edgar PEREZ  
dans le cadre du séminaire « L'Europe et le conflit israélo-palestinien »

Sous la direction de Monsieur le sénateur Xavier de Villepin,

Mars 2006

## SOMMAIRE

### Introduction

#### I. L'IMPLICATION CROISSANTE DE L'EUROPE DANS LE CONFLIT

- 11. L'émergence d'une véritable position européenne sur le conflit
  - 111. Déclaration de Venise : première position commune des Etats européens
  - 112. Conférence de Madrid : l'Europe acteur économique du processus de paix
  - 113. La déclaration de Berlin et les balbutiements de la PESC
- 12. La mise en œuvre d'actions spécifiques d'appui au processus de paix
  - 121. Le soutien économique et financier : levier principal de la politique européenne
  - 122. La recherche de solutions multilatérales au travers du quartette
  - 123. L'assistance à la construction d'un Etat palestinien

#### II. BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DANS LE CONFLIT

- 21. Bilan de ces vingt années de politique européenne
  - 211. Avancées, réalisations
  - 212. Limites
- 22. Le rôle futur possible de l'Europe dans la résolution du conflit
  - 221. Une vision achevée et originale de la solution au conflit
  - 221. Des atouts incontestables qui pourraient servir la diplomatie européenne
  - 223. Une volonté et une détermination politiques défailtantes

### Conclusion

## INTRODUCTION :

Les cartes du conflit israélo palestinien ont changé. Le président Bush s'est désormais rallié à la recherche d'une solution politique au conflit : en acceptant d'une part de publier la feuille de route du quartette et en reprenant à son compte l'objectif de deux Etats indépendants et sûrs dans des frontières reconnues. Les difficultés rencontrées par les troupes américaines en Irak (absence d'armes de destruction massive, difficile pacification des territoires...) jouent sans aucun doute un rôle majeur dans ce nouvel engagement à l'égard du processus de paix.

Si, les européens demeurent profondément divisés sur la politique américaine à l'égard de l'Irak, leur position qui inspire désormais les principes énoncés par le quartette pour régler le conflit doit être l'occasion de reprendre l'initiative.

L'Union devrait ainsi s'engager d'avantage dans la feuille de route, dont le contenu et l'esprit sont d'autant plus équilibrés qu'elle fut négociée dans un cadre multilatéral à son initiative.

« L'heure de l'Europe est-elle (donc) enfin venue au Proche Orient ? ». Pour reprendre le titre d'un article paru dans le Monde du 28 février 2005 de monsieur Dominique Moïsi, conseiller spécial de l'institut français des relations internationales, il est donc possible de s'interroger sur le fait de savoir si l'Europe va enfin prendre toute sa place dans la gestion du conflit israélo palestinien mais aussi dans l'apaisement de l'ensemble de la zone.

L'histoire mouvementée de cette partie du monde recommande la plus grande prudence, mais il faut néanmoins reconnaître qu'au-delà de l'implication américaine consécutive à la deuxième guerre d'Irak, la conjonction de plusieurs facteurs et événements ouvre de nouvelles perspectives.

L'annonce en décembre 2003 par le premier ministre israélien d'un projet de désengagement unilatéral de la bande de Gaza, la disparition du président Arafat en novembre 2004 et l'élection le 9 janvier 2005 du nouveau président de l'autorité palestinienne, M Mahmoud Abbas, ont en effet ouvert une nouvelle page du processus de paix. La création d'un nouveau parti centriste (Kadima) ainsi que les élections à venir en Israël, comme l'intrusion du Hamas sur la scène politique à l'occasion des dernières élections côté palestinien, sont autant d'éléments qui alimentent cette nouvelle donne.

Le sommet de Charm El-Cheikh qui s'est tenu le 8 février 2005 sous l'égide de l'Égypte en présence de la Jordanie, pourrait en être une première illustration. Cette rencontre entre le président de l'Autorité Palestinienne et le premier ministre israélien a en effet marqué la reprise du dialogue israélo-palestinien au plus haut niveau.

La situation demeure néanmoins précaire, tant elle est suspendue au contexte politique intérieur israélien et palestinien, qui sont profondément instables notamment avec l'irruption du Hamas et la disparition de M. Sharon de la scène politique. L'engagement de la communauté internationale dans le processus de paix est donc indispensable pour parvenir à une solution viable, équitable et durable. Et si les Etats-Unis ont la puissance nécessaire pour peser sur les protagonistes du conflit, ils ne peuvent, en raison de leur proximité avec Israël, prétendre exercer à eux seuls la fonction d'arbitre entre les parties.

Dans ces conditions, quel rôle l'Union européenne peut-elle jouer dans cette nouvelle phase cruciale pour le règlement du conflit israélo-palestinien ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'Union se trouve elle-même aujourd'hui confrontée à un véritable tournant de son histoire du fait de l'élargissement à dix nouveaux membres, de ses tentatives de réforme de son cadre institutionnel et des difficultés à consolider un projet commun.

Il ne s'agit pas ici de revendiquer pour l'Union un rôle uniquement en terme de puissance mais plutôt comme un auxiliaire incontournable du processus de paix. Cette implication se justifie car l'Europe est un partenaire privilégié naturel d'Israël et de la Palestine et parce qu'elle a un intérêt direct à voir la paix s'instaurer durablement entre ses deux peuples.

Cette zone constitue donc sans aucun doute l'enjeu de la diplomatie européenne et pour la juger objectivement, il convient de rappeler sa difficile genèse ainsi que les actions concrètes qui l'ont ponctuée (première partie).

Cette étude conduit à un bilan mitigé, reflet des hésitations d'une Europe politique incertaine, et amène à s'interroger sur le rôle possible à l'avenir de l'Union dans cette zone (deuxième partie).

## PREMIÈRE PARTIE : L'IMPLICATION CROISSANTE DE L'EUROPE DANS LE CONFLIT

Le poids du passé commun de l'Europe et du Proche Orient, marqué par la période mandataire ou la seconde guerre mondiale, comme les enjeux du présent, en terme de stabilité, de sécurité et de développement économique de l'espace méditerranéen, plaident pour une plus grande implication de l'Union dans le processus de paix. Celle-ci s'impose d'autant plus que l'Europe a des intérêts économiques directs dans cette région et qu'elle abrite en son sein des communautés importantes représentant les protagonistes du conflit.

D'un côté, les liens entre Israël et l'Europe sont forts et de nombreux ressortissants israéliens ont la double nationalité avec un Etat européen. De l'autre, de nombreux Etats membres abritent une importante population d'origine arabe, très sensible aux conséquences du conflit israélo-palestinien.

Pour ces raisons, le conflit israélo-palestinien constitue à bien des égards pour de nombreux Etats membres de l'Union un sujet ayant un fort impact sur leur politique intérieure et c'est donc devenu naturellement un objectif de convergence des politiques des Etats membres (11) appuyé par de nombreuses actions spécifiques (12).

## 11. L'émergence d'une véritable position européenne sur le conflit

Les positions et intérêts des pays fondateurs de l'Europe aux lendemains de la seconde guerre mondiale étaient relativement à la problématique de cette zone assez divergents. Berlin et Paris et au-delà de ces deux capitales, l'Europe du nord et l'Europe du sud perçoivent le conflit du Moyen Orient de manière différente. A Berlin et dans la majorité de l'Europe du nord comme dans l'Europe centrale, le soutien à Israël est pour partie au moins le résultat direct d'un sentiment de culpabilité à l'égard de la communauté juive. En Europe du sud, géographiquement plus proche du conflit, le sentiment de culpabilité le dispute aux craintes des émotions que pourrait susciter ce conflit au sein de la communauté islamique et conduit à une position plus favorable aux palestiniens.

La construction d'une véritable position commune puis d'une politique européenne est à cet égard remarquable et il est utile d'en rappeler les principales étapes pour mieux mesurer le chemin parcouru. En schématisant trois étapes majeures peuvent être retenues pour cette construction :

- La déclaration de Venise
- La conférence de Madrid
- La déclaration de Berlin

### 1.1.1. Déclaration de Venise : première position commune des Etats européens

C'est en fait la déclaration de Venise adoptée par le Conseil européen des 12 et 13 juin 1980 qui en mettant un terme aux divergences des Etats membres de la Communauté européenne sur la question du conflit israélo-palestinien constitue la première prise de position claire de l'Europe à ce sujet. La guerre des six jours en 1967, puis la guerre du Kippour en 1973, avaient en effet été marquées par des positions contradictoires, notamment entre d'un côté l'Allemagne et les Pays Bas, qui soutenaient Israël et, de l'autre la France, qui s'opposait à l'entrée en guerre de l'Etat Israélien et réorientait sa politique vers le monde arabe.

Dans ce contexte, la Communauté échoua à adopter une position commune sur le conflit israélo-arabe. Le projet de déclaration commune qui avait été préparé par le ministre des affaires

étrangères français, Maurice Schumann appelant au respect de la résolution 242 du conseil de sécurité des Nations Unies du 22 novembre 1967<sup>1</sup> n e put à l'époque obtenir un accord des six.

Durant la guerre du Kippour, ces divergences des Etats membres vont perdurer,. Il faut en fait attendre 1974 et le premier choc pétrolier pour que la Communauté institue, à l'issue du sommet de Copenhague, un dialogue euro arabe. Les attentes de la Communauté en la matière sont certes d'ordre économique, mais il s'agit aussi, dans le cadre du processus de concertation des politiques étrangères, d'affirmer une identité européenne.

Le Proche Orient sera en fait le premier thème où l'Europe va parvenir à surmonter ses différences pour parler d'une seule voix. Les pays arabes pour leur part comptent utiliser ce dialogue pour obtenir des avancées politiques, notamment sur le dossier palestinien. Ces avancées auront lieu avec le Conseil européen de Venise des 12 et 13 juin 1980, qui fixe pour la première fois de manière claire la position européenne sur le conflit israélo-palestinien et fait part de l'attachement des neuf « au dialogue euro arabe sur tous les plans et la nécessité d'en développer la dimension politique ».

Par cette décision, la Communauté reconnaît « le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et de la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien. »

La position adoptée par la Communauté à cette occasion est à la fois précise et équilibrée. D'un côté, elle affirme le droit de tous les pays de la région « de vivre en paix dans des frontières sûres, reconnues et garanties », de l'autre, elle refuse que la question palestinienne soit réduite à « un simple problème de réfugiés ».

Elle reconnaît également le droit à l'autodétermination des palestiniens. Par cette déclaration, les neuf Etats membres demandent à Israël de « mettre fin à l'occupation territoriale qu'il maintient depuis le conflit de 1967 », affirment l'illégalité des colonies de peuplement israéliennes au regard du droit international et soulignent « qu'ils n'acceptent aucune initiative unilatérale qui aurait pour but de changer le statut de Jérusalem et que tout accord sur le statut de la ville devrait garantir le droit de libre accès pour tous aux lieux saints ».

Enfin, les neuf ont, à cette occasion, clairement affirmé que l'implication de l'OLP dans les négociations de paix était nécessaire.

---

<sup>1</sup> Cette résolution demandait le « retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit » et reconnaissait le droit au retour des réfugiés.

La déclaration de Venise pose finalement les principes fondamentaux d'une politique commune qui ne seront jamais remis en cause par la suite.

### 1.1.2. Conférence de Madrid (1991) : l'Europe devient acteur économique

Six mois seulement après la fin de la guerre froide, l'Espagne accueille une conférence internationale sur le Proche Orient réunissant Israël, la Jordanie (les palestiniens formant une partie de la délégation), la Syrie et le Liban. Conjointement menée par les Etats-Unis et L'Union Soviétique sur la base de deux résolutions du conseil de sécurité de l'ONU (résolution 242 et résolution 338), la conférence ne donne qu'un statut d'observateur à l'ONU comme à la CEE, reflétant ainsi le prestige diplomatique américain résultant de la fin de la première guerre du Golfe.

La « mainmise » américaine sur la Conférence peut également s'expliquer par une méfiance envers le possible développement d'une identité politique et diplomatique européenne. Cette conférence est néanmoins fondatrice du rôle économique de ce qui allait quelques jours plus tard s'appeler l'Union Européenne, dans le processus de paix à lancer.

Le processus de Madrid a établi cinq groupes de travail spécifiques (contrôle des armes, réfugiés, eau, environnement et développement économique régional) en vue de trouver des solutions aux principaux problèmes du Moyen Orient, qui débordent des frontières et ne peuvent être résolus efficacement que dans un cadre multilatéral tenant compte des intérêts de toutes les parties concernées.

La tâche principalement économique conférée à l'Europe est notamment symbolisée par son accession à la présidence du groupe de travail sur le développement économique régional. L'Europe communautaire prône au sein de ce groupe l'importance de la combinaison d'actions économiques et de mesures sociales en vue de favoriser une intégration politique régionale au Proche Orient.

Malgré son dynamisme incontestable, les travaux de cette commission restent tributaires du climat politique qui rend impossible toute avancée réelle dans le domaine socio-économique. Ceci fut particulièrement ressenti lors du sommet réunissant les ministres des affaires étrangères de la Ligue des Etats arabes au Caire (1997), où fut décidé un blocus du processus de normalisation avec Israël, à travers notamment le renforcement d'un blocus économique dirigé contre l'Etat « Juif ».

Ces difficultés conduiront à la présentation du Mémorandum Marin à la commission européenne en 1998 qui conclut à l'insuffisance de la seule médiation américaine pour résoudre le conflit et au nécessaire multilatéralisme des négociations. Il prône logiquement des réformes visant à renforcer le rôle de l'Europe dans le processus de paix, afin de contrebalancer l'accaparement américain de la médiation et de l'agenda relatifs à ce processus, qui rend presque inutile l'activisme européen en matière de développement économique. Il suggère également de développer le processus d'intégration économique régional, à travers la facilitation donnée à une coopération transfrontalière entre les différents peuples de la région. Ce dernier élément est relativement neuf, à savoir, le caractère essentiel de la création de contacts au sein des sociétés civiles, en vue d'une intégration régionale future viable.

En réalité, Madrid illustre parfaitement le nouvel ordre mondial prôné par Georges Bush mêlant leadership américain, affaiblissement de l'Union Soviétique et marginalisation européenne.

Les conférences de Venise et Madrid ont finalement permis la convergence progressive des politiques des Etats membres relativement à la position adoptée dans ce conflit et aux modes d'actions retenus. Cette étape préalable sera suivie de l'affirmation d'une véritable politique étrangère de l'Union grâce à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et à la déclaration de Berlin.

### 1.1.3. La déclaration de Berlin et les balbutiements de la PESC

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. Cette avancée de la construction européenne va permettre de conforter le rôle politique de l'Union, alors que le processus de paix dans la zone marque une nouvelle fois le pas, avec l'arrivée au pouvoir de la coalition dirigée par M. Benyamin Netanyahou à compter de mai 1996.

C'est dans ce contexte que le Conseil va désigner un représentant spécial pour le Moyen-Orient, M. Miguel Moratinos<sup>2</sup>. Chargé de relayer les propositions européennes et de faire des offres de garanties aux différentes parties au conflit, il est l'incarnation de la politique étrangère européenne dans la zone. Il participera notamment à l'élaboration de la « feuille de route ».

---

<sup>2</sup> Il s'agit à présent du Belge Marc Otte (nommé à ce poste le 14 juillet 2003).

La création de la PESC constitue une avancée importante qui permettra la déclaration de Berlin, le 26 mars 1999. L'UE s'y affirme diplomatiquement en y déclarant « le droit des Palestiniens à l'autodétermination, incluant l'option d'un Etat, souhaite l'accomplissement prompt de ce droit (...) » mais surtout en se déclarant disposée « à reconnaître un Etat palestinien le moment venu (...) ».

Depuis cette déclaration, une quinzaine d'actes législatifs concernant le dossier proche oriental ont été recensés. Ils concernent trois 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 participer à la lutte contre le terrorisme.

En vingt cinq ans les choses ont donc sensiblement évolué même si ces avancées restent insuffisantes et semblent maintenant malheureusement marquer le pas en raison de difficultés intérieures. L'action de l'union ne se limite toutefois pas à ces simples déclarations et plusieurs actions d'appui à la diplomatie méritent d'être rappelées.

## 1.2. La mise en œuvre d'actions spécifiques d'appui au processus de paix

Les actions mises en œuvre pour appuyer le processus de paix portent sur trois domaines principaux :

- le soutien économique et financier
- la recherche de solutions multilatérales au travers du quartette
- l'assistance à la construction d'un Etat palestinien.

### 1.2.1. Le soutien économique et financier : levier principal de la politique européenne

Depuis le début du processus d'Oslo, la dimension économique et financière est au cœur de l'approche européenne. De 1993 à 2000, l'UE et ses Etats membres ont en effet été les principaux donateurs d'aide financière et technique à l'Autorité palestinienne ainsi qu'au processus de paix au Moyen-Orient en général.

Plusieurs principes ont présidé à l'aide financière et à la coopération économique :

- il est possible de convaincre la population palestinienne de soutenir le processus de paix et d'neutraliser les positions radicales si, grâce au développement économique, chaque Palestinien voit ses conditions de vie s'améliorer de manière tangible ;
- la création d'un Etat palestinien démocratique et viable est dans l'intérêt d'Israël ;
- des projets communs dans la société civile peuvent contribuer à réduire l'inimitié entre deux populations et faciliter la réconciliation.

L'Union a donc fait porter ses efforts sur trois domaines :

- Création des conditions nécessaires au développement économique dans les territoires palestiniens,
  - Soutien financier de l'autorité palestinienne et mise en place de structures palestiniennes autonomes,
  - soutien à des projets de coopérations de la société civile entre les Israéliens et les Palestiniens.
- Le développement économique dans les territoires palestiniens

A ses débuts en 1971, l'aide communautaire aux Palestiniens était exclusivement destinée aux réfugiés et elle était entièrement dédiée à l'UNRWA. Son champ s'est depuis notablement

élargi, passant à partir du protocole d'Oslo en 1993 de l'aide humanitaire stricto sensu à un soutien à la création d'un Etat Palestinien viable et démocratique. L'aide fournie a dès lors été réorientée vers des projets ayant pour but d'améliorer l'ensemble des infrastructures au sens large des territoires palestiniens (réseaux routiers, puits et pipelines, réseau d'égouts, port et aéroport de Gaza, hôpitaux et écoles). L'union est rapidement devenue le premier donateur aux territoires palestiniens et à ce titre elle co-préside avec la Norvège le comité de liaison (AHLC) en charge de la coordination des aides des pays donateurs. L'encours actuel des crédits communautaires pour la seule année 2005 est de près de 700 millions d'euros. Simultanément à cet effort financier, une assistance a été déployée pour aider les Palestiniens à élaborer la réglementation nécessaire au développement d'une économie de marché.

Mais, contrairement à ce qui avait été envisagé à Oslo, les Palestiniens n'ont pas bénéficié, pendant les premières années, des dividendes de la paix qui auraient contribué à les convaincre de l'aspect positif du processus de paix.

Malgré tous ces efforts, la dépendance économique des territoires palestiniens vis-à-vis d'Israël (surtout en ce qui concerne les offres d'emploi et le commerce) n'a pas diminué et le cercle vertueux du développement ne s'est pas enclenché. L'Etat de droit n'existant pas sous l'autorité Palestinienne et l'évolution du processus de paix étant bien incertaine, les investissements ont stagné dans le privé comme dans le public et se sont limités à des secteurs non productifs comme l'emploi dans l'administration.

La seconde Intifada et la riposte Israélienne ont encore détérioré cette situation économique délétère, ainsi que le niveau de vie des Palestiniens, hypothéquant sérieusement le développement économique futur.

- Le soutien financier de l'autorité palestinienne

L'Europe a également contribué à la création d'institutions palestiniennes autonomes, dans le but de jeter les bases d'un Etat Palestinien viable. Son soutien financier direct a été crucial pour la mise en place et le maintien d'institutions gouvernementales pendant les premières années difficiles de l'autorité palestinienne.

Toutefois, par réaction à l'Intifada, Israël a depuis le début de 2001, retenu les transferts qui représenteraient, selon les statistiques du FMI (fonds monétaire international), une somme d'environ 650-700 millions de dollars en septembre 2002. Ces rétentions, véritable arme économique se sont ensuite renouvelées à plusieurs reprises et tout récemment encore suite aux

élections pébliscitant le Hamas. Ces retenues fiscales associées à l'effondrement général de l'économie palestinienne ont conduit l'autorité palestinienne au bord de la faillite financière.

L'UE a réussi à empêcher ce désastre en fournissant chaque mois 10 millions d'euros à l'autorité palestinienne pour lui permettre de couvrir ses coûts de fonctionnement, et de garantir le traitement des fonctionnaires (enseignants et foires de sécurité, entre autres) et le fonctionnement des services de base.

Ce soutien financier à l'autorité palestinienne pose un véritable problème : si il est essentiel d'éviter l'effondrement total des structures indépendantes dans les territoires palestiniens, notamment pour empêcher le chaos et l'anarchie de se propager et ainsi désamorcer des attentats contre des cibles israéliennes, il importe que l'Union ne donne pas l'impression à l'autorité palestinienne que son soutien financier est un signe d'approbation de la violence. L'Union a ainsi pu être accusée d'alimenter par son aide certaines organisations terroristes ou de ne pas suivre l'usage des fonds octroyés. Si le contrôle par l'OLAF organise indépendant mandaté par l'Union garantit désormais la traçabilité des fonds ainsi que l'intermédiation bancaire réalisé par la banque mondiale. Ce problème resurgit néanmoins aujourd'hui, au moment où le Hamas vient de remporter les élections et menace de solliciter l'Iran ou la Syrie si les européens interrompent leur soutien. La décision annoncée le 27 février par la commissaire européenne aux relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner de débloquer 120 millions d'euros en urgence pour «subvenir aux besoins de première nécessité des Palestiniens et notamment 40 millions pour payer les factures énergétiques, 64 millions pour le fonds humanitaire de l'ONU, 17,5 millions pour régler les salaires du gouvernement de transition<sup>3</sup> » montre toute l'ambiguïté de la position de l'Union. Car si l'Europe a précisé qu'il était essentiel que l'ensemble de ces fonds soient dépensés avant l'arrivée du gouvernement formé par le Hamas, cette position semble difficilement tenable, devrait la conduire à des reculades successives et finir par la décrédibiliser totalement.

Du point de vue américain, ces fonds en maintenant la viabilité de l'autorité palestinienne soutiennent de manière indirecte des groupes terroristes qui ont inscrit la destruction de l'Etat israélien comme objectif politique de leur charte.

---

<sup>3</sup> Le Monde du 28 février 2006

- La coopération sans le rapprochement

L'UE a également soutenu des projets de coopération régionale et bilatérale entre Israéliens et Palestiniens ayant pour but d'instaurer des liens entre les sociétés civiles et dans le cadre de la coopération transfrontières dans les domaines de l'eau, de l'économie, du commerce et de l'environnement.

Ces projets conjoints n'ont pas conduit au rapprochement ou à la réconciliation entre les populations. Ils ont peut-être influencé les attitudes et le comportement des participants à titre individuel. Le problème fondamental est qu'un rapprochement authentique et une coopération réelle ne sont tout simplement pas possibles tant que subsistera le rapport occupants/occupés qui continue de dominer la vie quotidienne.

### 1.2.2: La recherche de solutions multilatérales au travers du quartette

Comme médiateur, l'Union européenne a concentré ses efforts sur la stabilisation régionale et la recherche de solutions multilatérales. Elle a été active essentiellement dans deux cadres : le partenariat euro méditerranéen (PEM), ou processus de Barcelone, et les groupes de travail multilatéraux du processus de Madrid, notamment le groupe de travail sur le développement économique régional (GTDER) déjà évoqué. L'envoyé spécial et le Haut Représentant de l'UE ont aussi activement contribué aux efforts multilatéraux, notamment à la fin de 2000 et au début de 2001.

La première conférence euro méditerranéenne s'est tenue à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995 en présence des vingt sept Etats qui ont entériné la nouvelle stratégie de l'Union vis-à-vis de ses voisins méditerranéens. Le PEM regroupe depuis le dernier élargissement 35 Etats d'Europe et du pourtour méditerranéen dont le Maroc, l'Egypte, l'Algérie, la Tunisie, Israël, l'autorité Palestinienne, la Jordanie, le Liban, la Syrie et la Turquie. Ce partenariat dispose d'institutions permanentes depuis la conférence interministérielle de Naples en 2004 avec la création d'une assemblée parlementaire réunissant 240 membres (120 pour l'Union et 120 pour les pays associés). Ce processus comprend trois volets : un volet politique, un volet économique et un volet culturel et social.

Au plan politique, l'Union a associé dans des conditions strictement identiques l'ensemble des pays du partenariat.

Au plan économique, le processus vise à mettre en place une zone de libre échange à l'horizon 2010 à travers une série d'accords d'association. De tels accords ont été, à l'heure

actuelle, conclus avec tous les pays de la région, à l'exception notable de la Syrie. Comme l'a indiqué monsieur OTTE à l'occasion de notre visite à Bruxelles, l'Union s'est par ailleurs dotée d'un programme spécifique de coopération pour les pays membres du PEM avec le programme MEDA doté de 5,35 milliards d'euros pour la période 2000/2006, auxquels s'ajoutent 7,4 milliards de prêts accordés par la banque européenne d'investissement.

Au plan culturel et social, un projet de fondation euro méditerranéenne pour le « dialogue des cultures » a été lancé. La conférence ministérielle de Dublin a décidé de lui donner pour siège Alexandrie en Egypte et de la baptiser Anna Lindh (en hommage à la ministre des affaires étrangères suédoise assassinée en 2003).

En réalité, ce partenariat n'a jamais été conçu comme un mécanisme permettant de résoudre le conflit au Moyen-Orient. Il était plutôt censé compléter le processus de paix au Moyen-Orient en donnant, entre autres, aux parties la possibilité de créer un climat de confiance et d'institutionnaliser leurs relations aussi bien politiques, économiques et humaines qu'en matière de sécurité. Il était également supposé servir l'objectif de la paix et de la stabilisation régionale sur le long terme en jetant les bases du développement économique et de l'intégration régionale.

Le processus de Barcelone a permis plusieurs avancées du processus de paix au Moyen-Orient : participation hautement symbolique de l'autorité palestinienne en tant que partenaire méditerranéen à part entière et acceptation par les Etats arabes qu'Israël en fasse également partie. Le partenariat est ainsi devenu un forum de discussion et d'échange complémentaire de l'enceinte des Nations Unies et a permis aux parties de maintenir le dialogue quelque soit la situation dans la zone.

Malgré ces avancées, il faut reconnaître que le PEM n'a pas permis de prévenir les crises. Si l'originalité du système est indéniable, la complexité du fonctionnement du PEM nuit à son efficacité et la confiance n'a pas pu s'instaurer entre les partenaires du sud en l'absence d'une solution politique au conflit israélo-arabe et à cause du décalage important entre Israël et ses voisins du point de vue militaire et économique.

### 1.2.3 : L'assistance à la construction d'un Etat palestinien

Si l'Union européenne soutient la construction étatique et institutionnelle de la Palestine, c'est parce qu'elle a la conviction que « la création, par la négociation, d'un Etat Palestinien

souverain démocratique, viable et pacifique (...) constitue la meilleure garantie pour la sécurité d'Israël et l'acceptation d'Israël comme partenaire égal dans la région », comme l'indique la déclaration de Berlin de l'Union européenne de mars 1999. Pour créer de telles institutions, elle a fourni son aide, en termes de financement, de bien d'équipement ou de formation, aux principaux ministères et agences, au conseil législatif, à la police, au bureau des statistiques...

Afin de conférer une légitimité démocratique à l'autorité palestinienne, l'Union a en outre accordé un important soutien financier et technique aux premières élections palestiniennes en 1996, dont elle a assuré la surveillance et la coordination globale. Tous ces efforts sont loin d'avoir donné des résultats spectaculaires : il n'existe pas encore à ce jour d'institutions légitimes, viables, efficaces et démocratiques dans les territoires palestiniens. Des éléments essentiels lui font défaut : influence des représentants élus, transparence et responsabilité, équilibre des pouvoirs, Etat de droit.

Ces dernières années, l'autorité palestinienne a beaucoup perdu de sa légitimité aux yeux de sa propre population, déçue de constater l'enrichissement et la corruption de ses dirigeants et de ne pas pouvoir participer à cette administration. Surtout, les Palestiniens ont reproché à leur leadership de ne réussir ni à garantir leur indépendance ni à réaliser des progrès économiques. Avec l'intifada et la réoccupation des villes Palestiniennes, la légitimité de l'autorité palestinienne s'est encore davantage effritée. Les invasions israéliennes et la destruction des infrastructures des services de sécurité ont également contribué à éroder le monopole du pouvoir et la capacité de l'autorité palestinienne à gouverner, à garantir le maintien, de l'ordre et à assurer les services de base. Le Hamas en se substituant aux services défaillants de l'autorité en place et en investissant le tissu social, médical et éducatif a ainsi pu préparer sa victoire aux élections législatives de janvier

L'Union a sa part de responsabilités dans cet échec : privilégiant la stabilité à court terme et la continuité du processus d'Oslo, elle a soutenu Arafat, qui lui semblait être le partenaire palestinien fort et fiable du processus de paix tant qu'il écrasait efficacement l'opposition au processus en dépit de son autoritarisme, de ses atteintes aux droits de l'homme et de l'absence de participation populaire.

L'UE a également consacré une grande partie de son aide aux aspects techniques et matériels de la construction étatique, plutôt qu'à sa substance. Elle a accordé beaucoup plus d'importance à la transparence et à la responsabilité financières de l'autorité palestinienne quant à l'usage de l'aide européenne qu'au caractère démocratique du mécanisme décisionnel, aux

élections locales ou à l'Etat de droit. Le processus de réforme des institutions palestiniennes lancé après l'opération Défensive Shield tente de combler certaines lacunes de cette construction étatique.

Un plan de réforme détaillé a été élaboré. Des réformes dans les domaines financiers et de sécurité sont en cours afin de rationaliser les comptes et les forces de maintien de l'ordre de l'autorité palestinienne, et de clarifier les compétences entre les différents ministères. Le système politique doit également être réformé, comme le demandent les Palestiniens depuis des années. Les récentes déclarations de Mme la chancelière Angela Merkel semblent indiquer la volonté de subordonner de manière plus systématique les aides financières aux progrès réalisés par l'autorité palestinienne dans son organisation mais aussi son programme politique.

Enfin, dernière initiative en date, après le désengagement unilatéral de Gaza décidé par M. Ariel Sharon, l'Union a décidé d'envoyer avec l'appui de la diplomatie américaine 70 policiers pour garantir à Israël le contrôle du poste frontière de Rafah. Ce déploiement doit permettre de rétablir les échanges et briser l'encerclement de Gaza pour en garantir la survie économique.

Le conflit israélo-palestinien est donc au cœur de la politique étrangère européenne dans la zone et explique cette implication croissante de l'Europe.

Les deux volets de sa politique : position dans le conflit et processus de Barcelone sont en fait étroitement liés entre eux parce que le processus de Barcelone n'a pu être conçu et déclenché que parallèlement au progrès réalisé dans le Processus de paix (le Processus d'Oslo lancé en 1993).

En fait, l'Union européenne a sur le conflit au Proche-Orient et le processus de Barcelone des positions fondées sur les mêmes principes qu'elle défend et, qui découlent de sa vision des relations internationales, une vision inspirée de la solution pacifique des différends internationaux à travers le rapprochement régional. Cette vision est désormais définie d'une façon très claire et achevée.

La politique de l'UE peut finalement se résumer à cinq objectifs rappelés dans de nombreux documents et notamment dans la Déclaration de Barcelone ainsi que dans la stratégie commune envers la Méditerranée adoptée au Conseil Européen de Santa de Fiera en juin 2000 :

- Solution négociée du conflit entre Israël et Palestiniens et création de deux Etats selon les résolutions des Nations Unies ;
- « paix contre territoire » comme base de négociation.
- Solution pacifique des autres controverses autour de la Méditerranée, que se soit le Sahara occidental, les rapports entre Israël et la Syrie, etc....
- Promotion de développement économique à travers notamment les accords d'association, le commerce et les réformes socio-économiques, mais aussi l'aide financière de l'UE.
- Etablissement d'un dialogue régional sur des questions politiques et de sécurité, économiques, sociales et culturelles.

Avec ces objectifs, l'Union défend ses intérêts et, en même temps, les principes et valeurs qui l'animent. Elle cherche à promouvoir la coopération internationale et la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'Homme, qui sont présents dans le traité fondateur. Mais ces objectifs répondent également aux intérêts immédiats de l'Union. Pour renforcer sa sécurité, lutter contre le terrorisme et éviter l'immigration illégale, l'Union a besoin d'un voisinage stable et en développement.

La position européenne est donc fermement établie et les actions développées en appui de cette politique nombreuses et variées. Au terme de 25 ans de cette diplomatie, il reste à dresser un premier bilan de cette politique pour mieux en dessiner les perspectives.

## DEUXIEME PARTIE : BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DANS LE CONFLIT

Comme l'a montré le développement relatif à la construction de la diplomatie européenne dans la zone, le conflit israélo-palestinien (au même titre que le drame de l'ex-Yougoslavie) est au cœur de la difficile construction de la PESC et en démontre toute l'urgence.

Fait significatif, on comptabilise plus de 120 résolutions et autres initiatives du Parlement européen concernant ce conflit, au cours des 20 dernières années. Le conflit en Palestine apparaît ainsi comme la question de politique étrangère qui a le plus mis les parlementaires européens à contribution.

Néanmoins, qu'il s'agisse de la Guerre du Golfe ou du processus de paix qui s'instaure à partir de la Conférence de Madrid, l'Union européenne a joué un rôle marginal qui la cantonne dans les faits à une dimension de soutien économique. Cette influence trop limitée ne lui permet pas de capitaliser ses réalisations dans le champ économique.

En réalité, même cette situation de « moteur économique » principal (voire quasi-exclusif) de la paix est contestée par les Américains, comme en témoigne la tenue de conférences Economiques, telle celle du Caire en 1996 initiée par les Etats-Unis.

Au résultat et malgré leur dynamisme, la politique menée comme les actions décrites en première partie aboutissent à un bilan mitigé (2.1).

Il convient donc de s'interroger sur le rôle possible de l'Union à l'avenir (2.2).

## 2.1. Bilan de ces vingt années de politique européenne

Comme trop souvent quand on dresse le bilan des résultats de la politique étrangère de l'Europe, les juges se font sévères et n'instruisent qu'à charge.

Selon les poncifs habituels, l'Europe y est décrite comme un géant économique mais un nain politique dont on stigmatise l'efficacité de l'engagement à de simples gesticulations. Il faut néanmoins pour être impartial rappeler les avancées et réalisations réelles sans en nier les limites.

### 2.1.1.: Avancées et réalisations

Depuis l'éclatement de la seconde intifada, l'union européenne et ses Etats membres se sont engagés de manière croissante dans la gestion des crises et ont joué un rôle de plus en plus dynamique dans la recherche d'une solution par la communauté internationale.

Ainsi, lors des violentes confrontations de l'intifada, l'Union européenne a multiplié ses efforts en matière de gestion des crises. Même si ces activités n'ont pas été à la une des médias internationaux, elle est parvenue à diminuer les tensions dans différents cas. Les observateurs européens ont garanti les cessez-le-feu locaux au tout début de l'intifada entre Giló et Beit Jalla. La médiation du ministre allemand Joschka Fischer entre le président Arafat et le premier ministre Sharon après l'attentat suicide contre le Delphinarium (juin 2001) a empêché des représailles massives de la part d'Israël et une escalade immédiate. Les médiateurs européens ont également contribué à trouver une solution à la crise de l'église de la Nativité et à celle de la Muqataa au printemps 2002.

Comme souligné dans la première partie, l'Union Européenne peut également s'enorgueillir d'un discours politique très cohérent sur la question de l'autodétermination palestinienne et le conflit israélo-palestinien. De Venise (1980) à Berlin (1999) en passant par Cardiff (1998), sa position a évolué de façon linéaire, devenant de plus en plus franche et précise tout en restant fermement ancrée dans le droit international. L'Union a, par la suite, également précisé son approche sur la nature même du règlement et sur ses principes fondateurs.

La déclaration du conseil européen à Séville en juin 2002 a préconisé une solution définitive qui ne se référerait pas seulement à la résolution 242 du conseil de sécurité, à l'origine de tant de controverses, mais qui serait fondée sur les frontières de 1967. Surtout, les déclarations européennes ont été beaucoup plus concises, progressives et unifiées que la

politique menée à cet égard par les Etats-Unis dont les administrations successives ont eu des approches différentes à propos du statut de Jérusalem, des territoires palestiniens, etc...

L'Union et ses Etats membres ont aussi largement soutenu la diplomatie informelle qui a déjà donné lieu à des négociations et a été ou sera à l'avenir essentielle dans la quête de solutions pour des questions telles que Jérusalem.

L'Union européenne a également contribué à trouver des solutions à des questions quotidiennes entre les parties au conflit. Son envoyé spécial a, par exemple, instauré un « dialogue conjoint Union européenne/Israël », au sein duquel praticiens et experts européens et israéliens examinent régulièrement les moyens de surmonter les obstacles (israéliens) au développement économique des territoires palestiniens.

En outre, en 2002, les européens (représentés en l'occurrence, par le britannique Alistair Crooke) ont engagé des groupes palestiniens dans un dialogue afin de les convaincre de renoncer aux attentats contre des civils israéliens.

Depuis le début de l'actuelle intifada, et après un délai considérable, l'Union européenne joue un rôle plus politique et s'est mise à chercher directement un moyen de sortir de la crise actuelle et une solution politique au conflit.

Dans un document sur les négociations de Taba en janvier 2001, publié en février 2002 par le quotidien Haaretz, on peut ainsi voir l'envoyé spécial de l'Union tenter d'orienter à nouveau le débat en Israël et en Palestine sur les questions à résoudre dans les discussions sur le statut définitif en partant du principe européen que l'approche « sécurité d'abord » ne fonctionnerait pas car il fallait une vision politique pour que tous les efforts de cessez-le-feu soient efficaces et durables. Cette logique a d'ailleurs été rappelée par le représentant de l'Union européenne à l'occasion de notre visite à Bruxelles.

Depuis le début de 2002, des discussions partant du « compromis Peres-Abu Ala » sur le moyen de sortir de la crise ont eu lieu dans les milieux européens. Afin de « matérialiser » le point de vue présenté par le président Bush en juin 2002 sur la paix au Moyen Orient, les ministres des affaires étrangères de l'Union se sont finalement mis d'accord sur une feuille de route en trois phases, au conseil informel d'Elsinore tenu le 30 août 2002. Cette approche a eu un impact considérable sur les déclarations faites par le quartette en septembre et en décembre 2002, dans lesquelles la communauté internationale, sous l'égide des Etats-Unis, de l'Union, des Nations Unies et de la Russie, proposait un plan pour un Etat palestinien et un règlement de paix d'ici 2005.

La feuille de route établie par le quartette en octobre 2002 peut donc être considérée comme un grand succès, certes partiel, de la diplomatie européenne. L'Union est en effet parvenue à faire valoir une approche européenne, autrement dit la nécessité d'une perspective politique réaliste et d'un calendrier clair ainsi que des gains immédiats pour les deux parties pour qu'un cessez-le-feu soit efficace et que soit élaborée une initiative conjointe des Etats-Unis, des Nations Unies, de l'Europe et de la Russie.

L'Europe s'est également efforcée de trouver une approche commune avec les Etats-Unis, malgré des priorités nettement divergentes, au moins dans certaines sphères de l'administration américaine. Et elle a réussi à convaincre celle-ci de l'importance non seulement de protéger, à l'époque, Arafat contre un risque d'élimination physique, mais aussi d'empêcher la destruction totale de l'autorité palestinienne.

### 2.1.2. : Limites

Dans une large mesure, les aspects négatifs de l'action de l'Union pendant le conflit sont le revers de la même médaille, car les critiques adressées à l'Union reflètent une certaine insatisfaction à l'égard des progrès réalisés. Grosso modo, les critiques équivalent à dire qu'en dépit des éléments mentionnés, l'Union a fait trop peu, et qu'elle devrait aller plus loin à l'avenir.

L'Union s'est contentée de suivre « une politique déclaratoire » qui n'a pas eu de conséquences pratiques, selon les critiques. Un véritable fossé sépare la position de principe de l'Union européenne sur le conflit israélo-palestinien qui paraît équilibrée et son action réelle.

Ainsi, dès les années 1990, l'Union avait défini une vision très claire de la résolution du conflit fondée sur l'existence de deux Etats et une solution négociée et non unilatérale. Mais, en raison de l'escalade de la violence, elle a été incapable de soutenir cette approche politique audacieuse.

L'Union européenne n'a pas défendu avec suffisamment de constance l'idée d'une intervention internationale significative, dans laquelle elle aurait un rôle important à jouer. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la défense des droits de l'homme, où l'UE a montré des carences. De ce point de vue, l'Union devrait faire davantage entendre sa voix dans les aspects politiques du conflit (même si elle n'est pas toujours du même avis que les Etats-Unis), et pas seulement pour le volet économique.

Enfin, dans le bilan de la présence européenne dans le conflit, on reconnaît généralement que les contributions individuelles des Etats membres de l'Europe n'ont pas eu des répercussions considérables, malgré la bonne volonté démontrée par les pays qui les ont proposées.

Que ce soit l'idée du ministre des affaires étrangères Hubert Védrine, d'établir une force d'interposition (au printemps 2002), l'action des présidences successives (même si elles agissaient en tant que présidence tournante de l'UE), les visites et plans du ministre des affaires étrangères allemand (en août 2001) ou de ministres de bien d'autres pays, ou la convocation par le gouvernement britannique d'une conférence sur la réforme de l'autorité palestinienne en janvier 2003, toutes ces initiatives ont montré, dans une perspective historique, leur faiblesse relative.

A l'évidence, les initiatives étatiques n'ont pas beaucoup de chances de succès si elles ne sont pas soutenues par les autres membres de l'UE, mais il faut reconnaître qu'il est difficile d'avoir l'appui de tous les Etats de l'Union lorsqu'il s'agit de formuler des mesures pratiques concrètes, au-delà de l'accord sur les principes généraux contenus dans les déclarations de l'Union.

Cela nous amène à penser que ce sont les divers points de vue des Etats membres sur l'application des principes pour la solution du conflit qui empêchent une action plus déterminée de l'Union européenne. Les délibérations du conseil ne sont pas publiques, mais il existe beaucoup d'indices pour affirmer qu'au sein de l'Union, il y avait une majorité en faveur de l'adoption de mesures spécifiques afin d'essayer d'accroître les pressions sur les deux parties. La décision du parlement européen en date du 10 avril 2002, adoptée par une majorité de 269 voix contre 208, et 22 abstentions, et qui préconisait l'adoption de sanctions économiques contre les deux parties en est certainement une preuve.

La position de la commission, exprimée surtout à travers les déclarations de son président Romano Prodi et du commissaire Chris Patten pendant les périodes les plus aiguës de la crise, implique également une volonté d'entreprendre une démarche politique plus engagée. On peut donc conclure que l'unanimité comme méthode de prise de décision privilégiée pour définir la politique extérieure de l'Union, qui empêche le renforcement de la PESC dans d'autres domaines, constitue aussi un obstacle pour l'exercice d'un rôle plus actif dans la pacification du conflit du Moyen-Orient.

Depuis Amsterdam, ce principe de l'unanimité connaît certains aménagements censés faciliter la prise de décision. D'abord, le mécanisme de « l'absence constructive » permet à des Etats membres, au moment de l'adoption d'une décision, d'assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision mais il accepte que celle-

ci engage l'Union. Ensuite, en dehors des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, le conseil peut statuer à la majorité qualifiée dans certains cas : lorsqu'il adopte une décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune ou encore lorsqu'il met en œuvre une stratégie commune.

Ces assouplissements se révèlent malgré tout insuffisants et seul le projet de « constitution » aurait pu offrir le cadre d'une véritable politique étrangère commune et dynamique.

Cantonnée au domaine économique, l'action de l'Union est donc nécessairement limitée. Néanmoins, il faut constater que loin de constituer une résignation à jouer les seconds rôles, l'omniprésence économique de l'Europe sur le terrain correspond bien à un volontarisme politique servie par une stratégie délibérée : occuper les espaces laissés vacants par les Etats-Unis et prendre le contre-pied politique de ces derniers. Le premier terme suppose de ne jamais laisser, autant que possible, les initiatives américaines sans réponse immédiate, tandis que le second nécessite l'affichage des priorités clairement identifiables comme étant différentes de celles des Etats-Unis puisque ces derniers appuient et protègent Israël. L'Europe relaie ainsi plusieurs des revendications arabes et en particulier palestiniennes.

Toutefois, il est à craindre que les difficultés intérieures rencontrées par les Etats membres ainsi que l'élargissement de l'UE à 10 nouveaux pays en 2004 sans réforme institutionnelle aggravera les faiblesses déjà soulignées et empêchent cette affirmation européenne. Dans ce contexte, il est utile de s'interroger sur le rôle futur de l'Europe dans ce conflit.

## 2.2. Rôle futur possible de l'Europe dans la résolution du conflit

« Là où il y a une volonté il y a un chemin. »

Cette citation d'Edward Whymper résume à elle seule la problématique de la diplomatie européenne dans la zone.

Pour mieux appréhender le rôle futur de l'Union, trois déterminants de sa politique peuvent être abordés successivement :

- sa vision politique ou stratégique
- les moyens de cette stratégie
- et surtout sa volonté et sa détermination

### 2.2.1.: Une vision originale et achevée de la solution

A travers des négociations tenaces décrites en première partie, entre les Etats membres pendant des années, l'Union européenne a développé une vision très achevée de la résolution du conflit au Moyen-Orient. Ces idées ont également inspiré le plan Clinton et les négociations de l'hiver 2000-2001. Et le président Bush a finalement reconnu en octobre 2001 que la création d'un Etat palestinien à côté de l'Etat israélien était, à terme, la seule solution pour mettre fin au conflit, comme l'a aussi souligné la résolution 1397 du conseil de sécurité du 12 mars 2002. Par conséquent, l'histoire démontre que l'Union a maintenu une vision cohérente de la solution du conflit, dont les vertus sont peu à peu reconnues. Les principes de la politique européenne dans cette zone constituent donc une base solide pour une action européenne en faveur de la paix.

Au-delà de ces raisons de principe, l'Union devrait également faire valoir son point de vue pour des raisons plus pratiques. Il est bien entendu dans l'intérêt immédiat de l'Union et de ses Etats membres de contribuer à trouver une solution pacifique à travers un accord fondé sur ces principes. La continuation de la violence au Moyen-Orient a des retombées négatives sur l'Europe, car la violence propage de l'instabilité à toute la région méditerranéenne. Le différend est dans l'imaginaire arabe une source d'insatisfaction qui dégénère en terrorisme, et le conflit peut aussi avoir des conséquences économiques négatives très graves, comme ce fut le cas par le passé. Dans les pires scénarii, la violence pourrait aussi mener à l'instabilité politique dans d'autres pays de la région, ainsi qu'à la prolifération d'armes de destruction massive. En revanche, une solution du conflit permettrait probablement un changement de tendance politique

et économique dans la région dont l'Union pourrait bénéficier directement. Enfin, il faut noter que les études réalisées par le parlement européen montrent que les citoyens de l'Union souhaitent fortement que le conflit soit réglé d'une façon définitive et équitable.

S'il est clair que l'Union doit contribuer à la résolution du conflit, reste à savoir si elle en a les moyens ?

### 2.2.2.: Des atouts potentiellement au service de la diplomatie de l'Union

L'Union pourrait contribuer à la pacification du conflit si elle avait la volonté politique de le faire, car elle dispose de trois types d'instruments efficaces :

- diplomatiques,
- économiques,
- militaires.

Suite à sa participation directe aux négociations, notamment dans le cadre du quartette, l'Union a démontré qu'elle a une capacité diplomatique propre ; il suffit qu'il y ait un consensus entre les Etats membres pour donner le mandat approprié au Haut Représentant.

En ce qui concerne les moyens économiques, l'Union, en tant que puissance civile, devrait être consciente de la grande importance des instruments qu'elle a entre ses mains vis-à-vis des deux protagonistes. Comme indiqué précédemment, l'autorité palestinienne dépend dans une très grande mesure de l'aide de l'Union européenne. Ces liens économiques existent aussi avec Israël dans le domaine commercial. En quinze ans (1990/2005), les importations de l'Union Européenne en provenance d'Israël ont plus que triplé passant de 3,6 milliards à plus de 10 milliards d'euros tandis que les exportations européennes vers Israël progressaient dans le même temps de 5,4 milliards à plus de 15 milliards d'euros. L'Union est désormais le premier partenaire commercial d'Israël (premier importateur et deuxième exportateur).

Si, l'Union ne doit pas prendre de sanction économique envers les deux parties du conflit de façon irresponsable ou arbitraire, elle ne doit pas exclure ce type de décision. En refusant absolument l'emploi des sanctions, l'Union limite ses possibilités d'influence sur les parties, et n'exerce finalement pas la responsabilité qui lui incombe de contribuer à la pacification du conflit, avec les effets bénéfiques que cela apporterait à la région et à l'Europe.

Enfin, l'Union dispose également d'instruments militaires puisque, lors d'un futur accord de paix soutenu par la communauté internationale, elle pourrait déployer une force européenne afin

d'effectuer des tâches d'interposition ou de maintien de la paix comme cela se fait en Bosnie actuellement. L'initiative de superviser la frontière entre l'Égypte et Gaza par l'envoi de policiers est une illustration modeste mais significative des possibilités d'action dans ce domaine.

L'Union Européenne a, par ailleurs, un autre atout en sa faveur: son impartialité et son objectivité vis-à-vis d'un différend très complexe. « Il serait inacceptable qu'il y ait un autre médiateur capable d'être honnête (honest broker), et que l'Union le soit moins ».<sup>4</sup> Cette attitude permettrait de prendre le contre pieds de certains idéologues qui voudraient instrumentaliser ce conflit et stigmatiser le soutien indéfectible des Etats-Unis à Israël en une confrontation de l'Occident à l'Islam. Il y a en effet une vraie volonté pour certains d'ériger ce conflit politique en une guerre de civilisation. La tournure prise par l'intervention américaine en Irak alimente ce discours qui irrigue les cités jusqu'au cœur même des pays européens.

L'Union en démontrant qu'elle comprend les points de vue des deux parties, et qu'elle condamne la violence avec la même intensité quelle qu'en soit l'origine permet de nier cette argumentation.

En effet, l'Union ne peut pas accepter d'être accusée de soutenir la violence ou a fortiori de prendre parti pour Israël. Ainsi, lorsqu'il y a eu des doutes sur un éventuel financement de groupes terroristes par des fonds d'origine européenne, la commission et le parlement européen ont entamé les recherches nécessaires et ont vérifié avec le plus grand soin que les fonds destinés à l'autorité palestinienne n'étaient pas employés à des fins criminelles.

En définitive, l'objectif de l'Union n'est pas de soutenir politiquement une partie ou l'autre, mais de promouvoir une solution pacifique. A cet égard, on peut regretter la décision de l'Union de marginaliser le Hamas en l'inscrivant sur la liste des groupes terroristes et se privant ainsi de l'éventuelle possibilité de jouer les intermédiaires alors qu'ils ont remporté les élections et qu'un rapprochement entre le Hamas et le Fatah n'est pas à exclure. Cette décision laisse le champ libre à d'autres comme M. Poutine qui a saisi cette occasion pour proposer ses bons offices au Hamas et se repositionner comme un acteur diplomatique de la zone.

Les atouts sont donc indéniables sous réserve d'avoir la volonté de les mobiliser.

---

<sup>4</sup> Miguel Moratinos discours au parlement européen 2002.

### 2.2.3. : Mais une volonté et une détermination politique défailtantes

En ce qui concerne le rôle futur de l'Union dans la pacification du conflit, un problème majeur reste à traiter : le développement d'une volonté politique au sein de l'UE induisant une présence plus active. Si l'Europe a une vision claire de la situation, si elle a les moyens d'agir, et si, en même temps, son action impartiale a toutes les chances de déboucher sur une solution pacifique assurant la sécurité et la prospérité des deux parties, pourquoi ne réagit elle pas en se lançant dans une intervention plus déterminée et plus responsable ?.

La raison apparente, l'absence d'accord entre tous les Etats membres peut aussi se décliner autrement : le véritable obstacle est le manque de confiance en soi de l'UE. Les Etats les plus entreprenants comme les plus réfractaires pensent que l'Union n'a pas le pouvoir d'influencer les parties, et notamment la partie la plus forte, Israël.

De même, les Etats membres réfractaires craignent qu'une position plus déterminée de l'Union aille à l'encontre des intentions des Etats-Unis. Le handicap de l'Union n'est donc pas fonctionnel, mais plutôt d'ordre psychologique. Les Etats membres les plus puissants veulent intervenir dans le conflit, mais ils ne le peuvent pas : ils sont trop « faibles ». L'Union ne veut pas intervenir (certains Etats l'en empêchent), mais elle est la seule qui pourrait le faire : elle est assez forte et sa « faiblesse » n'est qu'apparente. L'Europe sous estime donc ses propres capacités. Par conséquent, les principes et les valeurs qu'elle (et ses Etats membres) déclare défendre sont mis à mal, les peuples des deux parties continuent à subir les dégâts de la violence, et les citoyens européens ne cessent de déplorer l'inefficacité des Etats et de l'Union face à ce conflit meurtrier interminable.

Même si la probabilité d'une présence accrue de l'Union dans le conflit semble à présent limitée, les Européens devraient réfléchir à cette possibilité et réaliser qu'elle peut être nécessaire à l'avenir. Les cadres de coopération entre médiateurs sont très variés, et il peut y avoir des situations où la présence de l'Union sera souhaitable, voire inévitable. Il ne faut pas considérer le quartette comme le cadre de coopération définitif, ni s'attendre à un accord permanent et inébranlable entre les quatre médiateurs.

L'Union n'a donc pas exploité tout son potentiel, elle dispose d'un ensemble de moyens politiques et économiques qui pourraient être utilisés pour appuyer sa politique extérieure. Mais elle a préféré ne pas le faire, comme le démontre par exemple l'exclusion des sanctions économiques, bien que le parlement européen en ait évoqué une utilisation possible à l'égard des deux parties dans sa résolution du 10 avril 2002. Quels que soient les atouts des Etats-Unis

en termes de puissance économique et militaire, il est difficilement concevable qu'ils puissent jouer seuls le rôle d'arbitre entre Israéliens et Palestiniens, tant la proximité entre Israël et les Etats-Unis est forte et tant les enjeux de politique intérieure américaine interfèrent dans la gestion de la crise. Ce constat est d'autant plus vrai que nous rentrons en période pré électorale aux Etats-Unis et que la popularité du président américain s'étirole. L'Union doit donc passer de la parole aux actes et s'engager davantage dans le processus de paix en rompant avec la logique « to pay and pray<sup>5</sup> ».

A cet égard, il faut noter que la politique étrangère de l'Union Européenne ne doit pas se réduire à la seule PESC, et qu'elle se dessine également dans les relations économiques extérieures de la communauté européenne. La politique de l'Europe à l'égard du conflit israélo-palestinien se concrétise aussi au travers du cadre institutionnel des communautés européennes. Ce premier pilier contrairement au deuxième, est caractérisé par le rôle que jouent les institutions et les mécanismes supra nationaux : les instruments communautaires offrent davantage de maniabilité, notamment grâce à la fonction de moteur de la commission et au recours très étendu de la majorité qualifiée.

« L'instrumentalisation » du premier pilier au service de la PESC pourrait donc être un levier pour engager des actions plus décisives. Ainsi si les Etats membres se montrent réticents dans le cadre de la PESC à endosser les prises de position politiques trop en vue sur un sujet aussi délicat que la crise au Proche Orient, ils peuvent cependant accepter de souscrire à des mesures économiques dans le cadre des communautés européennes, réputées appartenir au domaine des « low politics » et moins sujettes à controverses. Une meilleure coordination des actions inter piliers pourrait donc ouvrir la voie à des actions plus audacieuses et permettrait de lever certaines ambiguïtés au sein du processus du partenariat euro méditerranéen qui a été conçu comme une démarche globale et recouvre de ce fait deux piliers de l'Union.

Enfin, pour prendre toute sa place dans ce conflit, l'Europe doit se faire accepter également des deux parties en présence. Le bombardement du quartier général d'Arafat le 6 mars 2002 par Tsahal au moment même où M. Moratinos s'entretenait avec le président de l'autorité palestinienne illustre bien la défiance des Israéliens vis à vis de la médiation de l'Union. L'Europe doit lever cette méfiance en confirmant avec force son engagement en faveur de la sécurité d'Israël. Israël la critique en effet pour ses prises de position jugées déséquilibrées et globalement pro arabes. Le premier ministre Ariel Sharon déclarait ainsi devant les ambassadeurs en 2005 : « (...) les européens n'ont pas à être directement impliqués dans le processus diplomatique et ses aspects sécuritaires ». Il faut donc assurer les Israéliens de l'attachement des européens à la sécurité de leur Etat. Les attaques terroristes doivent être

---

<sup>5</sup> Rapport d'information N°2205 du 23 mars 2005 de l'Assemblée Nationale relatif au rôle de l'Europe dans le conflit du Proche-Orient.

fermement condamnées et le principe d'un contrôle des passages par l'érection d'une barrière accepté pourvu que, cette dernière le soit pour une période limitée, que son tracé soit conforme au droit international et qu'il n'ait ni pour objet ni pour effet d'annexer certaines parties du territoire palestinien<sup>6</sup>.

D'une manière générale, Miguel Angel Moratinos, l'Envoyé spécial de l'Union depuis la fin de 1996, a joué le rôle de point de contact entre les parties et l'Europe, ainsi qu'à certaines occasions, entre les parties elles mêmes, et il a présenté plusieurs propositions spécifiques constructives.

Malgré le reflux de l'influence européenne dans la région, depuis les fiascos de 1948 (pour l'Angleterre), et de 1956 (pour la France et l'Angleterre), c'est bien la vision européenne qui semble prévaloir aujourd'hui au travers de la feuille de route. En effet, contrairement à la vision américaine qui était fondée en grande partie sur une dimension stratégique du conflit, et qui cherchait à peser surtout sur le dossier israélo-syrien, les européens font valoir que toute percée réelle dans le processus de paix n'est possible qu'avec les palestiniens, à travers une reconnaissance mutuelle. Et c'est bien cette logique européenne de « paix globale » qui s'est imposée dans mais sans que les européens en bénéficient réellement.

En fait, l'Europe se voit et se veut dans ce conflit comme dans sa vision globale des relations internationales, à l'avant-garde d'un nouveau système international poly centré, où elle aurait un rôle central dans l'espace euro méditerranéen grâce à une « diplomatie de proximité ». Toutefois, sur le plan de l'action, de la mise en œuvre quotidienne de ces objectifs, l'impuissance et la fragilité de la politique extérieure de l'Europe ont été mises en évidence dans cette région du monde comme nulle part ailleurs. On peut constater le décalage énorme entre la vision politique très accomplie bâtie pendant les années 1990 et la réalité de la faiblesse européenne, manifestée surtout après la crise qui a éclaté au Proche Orient à la fin de l'été 2000 et le déclenchement de la seconde intifada.

L'Europe conserve néanmoins un rôle à jouer car les pays arabes tiennent beaucoup à l'implication de l'Union dans le conflit israélo-palestinien, même s'ils restent conscients que le rôle des Etats-Unis est central. Le désir de la présence européenne est nettement perceptible chez les palestiniens, pour faire contrepoids à l'alliance indéfectible israélo américaine.

---

<sup>6</sup> Cf. Stratégie des « barreaux de l'échelle de Sharon » évoquée par Mme LEILA SHAHID pendant une des conférences du séminaire.

Impliquer les européens pour certains Etats arabes c'est aussi obtenir un contrepoids à la puissance américaine dans la région. Le soutien financier accordé par les européens à l'autorité palestinienne est ainsi interprété comme une prise de position implicite, ou plus généralement comme les prémisses d'un engagement politique sinon pro palestinien du moins impartial. Ce calcul diplomatique de rééquilibrage joue un rôle particulier dans le contexte du règlement de la crise.

Reste que pour agir véritablement dans cette zone, les pays de l'Union doivent adopter non pas une simple position désormais commune mais partager une vision stratégique identique. Il est clair que certains gouvernements considèrent que le chef de file doit rester l'Amérique, qui selon eux, dispose seule des moyens de pression nécessaires, en particulier sur Israël.

La seule politique qui puisse donc être réellement européenne en maintenant une alliance à peu près harmonieuse avec les Etats-Unis et qui permette à l'Europe d'être un interlocuteur valable pour les deux parties au conflit est donc celle menée depuis près de dix ans. Cette « realpolitik » garantit un rôle de complémentarité équilibrée entre les deux parties à côté des Etats-Unis. Loin d'opposer l'Union à l'Amérique, il s'agit donc bien de poursuivre le développement d'un partenariat pour la paix à l'instar de ce qui a été fait dans le cadre du quartette et de l'intensifier au travers de la mobilisation des atouts décrits et d'une volonté affirmée.

## CONCLUSION

A travers son histoire, par l'antisémitisme et son histoire coloniale, l'Europe est aux sources du conflit du Moyen-Orient. Compte tenu de sa proximité géographique et de sa composition démographique, elle a aussi plus que tout autre, à l'exception bien sûr des palestiniens et des israéliens eux-mêmes, besoin de paix au Moyen-Orient. Sa carte majeure est que désormais une paix fragile ou une longue trêve est recherchée par la majorité des deux peuples condamnés à vivre aux côtés l'un de l'autre.

Sur le plan international, la nouvelle donne au Moyen-Orient a contribué à transformer la forme mais aussi le fond des relations transatlantiques. Au lendemain des élections en Irak, les gouvernements européens, même ceux qui étaient le plus opposé à la guerre, en particulier celui de la France, n'ont pu que tirer les leçons de la situation nouvelle.

C'était une chose de refuser de collaborer à la « guerre américaine », c'en est une autre d'aider désormais le gouvernement irakien issu des urnes à reconstruire son pays. De la même manière, on peut ironiser sur le tournant à 180 degrés d'une diplomatie française, sinon européenne qui, après avoir réaffirmé le caractère incontournable d'Arafat avant sa disparition, vantait il y a peu le courage politique d'Ariel Sharon.

Dans une vision positive et pragmatique de l'histoire, il est plus juste de louer le réalisme de l'Europe que de dénoncer son hypocrisie. Convergeant sur l'essentiel des questions du Moyen-Orient : l'Irak, le conflit israélo palestinien, l'Iran, la nécessité du retrait de la présence syrienne au Liban ou encore le renforcement du processus de réformes dans l'ensemble de la région, l'Europe et les Etats-Unis sont désormais plus complémentaires que rivaux.

L'Europe est désormais convaincue que c'est au Moyen-Orient qu'elle fera la preuve de son existence ou de son inexistence comme acteur diplomatique majeur sur la scène internationale. Javier Solana écrit : « l'Union européenne est en train de passer discrètement et posément, du stade d'un acteur commercial et économique au stade où elle devient aussi un acteur dans le domaine politique et de sécurité (...) Cette transformation, d'un acteur d'un acteur commercial et économique en un acteur politique et dans le domaine de la sécurité est passée largement inaperçue. Je suis pourtant convaincu qu'elle fournit un indice à notre avenir politique beaucoup plus conforme à la réalité et à la volonté commune que les déboires temporaires qui ont caractérisé notre réponse à la guerre en Irak ».

Bien que les pays européens n'aient entamé que récemment leur longue marche vers une politique étrangère commune, le bilan est loin d'être négligeable mais la PESC n'a pas encore permis de donner à l'Union européenne le rôle politique qui correspond à son poids économique.

Pourtant, le succès de la « révolution orange » en Ukraine a conforté l'Union européenne dans sa conviction que son attraction en tant que modèle de démocratie et de prospérité peut constituer une arme diplomatique efficace. Il lui reste à démontrer qu'elle peut agir non seulement comme modèle mais comme acteur.

Pour ce faire, les institutions doivent évoluer, car à l'heure actuelle les Etats membres mènent en parallèle leur propre politique étrangère nationale superposant dès lors des politiques parfois complémentaires mais souvent contradictoires à celle de l'Union.

Le projet de constitution du 18 juillet 2003 prévoyait 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, des missions humanitaires et d'évacuation, des missions de conseil et d'assistance en, matière militaire, des missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, y compris des missions de rétablissement de la paix et des 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 Etats tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. »

Ce même texte prévoyait la création du poste de ministre des affaires étrangères de l'Union. L'Europe, armé de ces nouveaux outils aurait pu être une alternative réellement crédible ou complémentaire à l'allié américain dans la stabilisation du théâtre proche oriental.

Le rejet du projet de constitution ainsi que l'absence de réforme des institutions européennes prive pour l'instant l'Union des outils indispensables au développement d'une véritable diplomatie autonome. C'est d'autant plus regrettable qu'elle dispose aujourd'hui de nombreux atouts et que la situation est plutôt favorable à son intervention.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES

- CHOURAQUI André, « L'Etat d'Israël », 1975 Que sais je ? éditions PUF.
- DEFAY Alexandre, « Géopolitique du proche orient », 2003 éditions PUF.
- LEMARCHAND Philippe, «Israël Palestine, demain », 1996 éditions Complexes
- BISHARA Marwan, «Palestine/Israël La paix ou l'apartheid ?», 2001 éditions La découverte
- GRESH Alain « Israël, Palestine Vérités sur un conflit », 2001 éditions Fayard

### RAPPORTS

- Rapport N° 2205 de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale sur le rôle de l'union européenne dans la solution du conflit au Proche Orient. 23 mars 2005.
- Rapport N°340 de la commission des affaires étrangères du Sénat relatif au conflit israélo palestinien du 9 juin 2004

### ARTICLES DE REVUES

- MOISI Dominique, «L'Europe face à l'universalité du conflit israélo palestinien», Futuribles, 2003

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
<b><u>I. L'IMPLICATION CROISSANTE DE L'EUROPE DANS LE CONFLIT</u></b>	<b>4</b>
11. L'émergence d'une véritable position européenne sur le conflit	5
111. Déclaration de Venise : première position commune des Etats européens	5
112. Conférence de Madrid : l'Europe acteur économique du processus de paix	7
113. La déclaration de Berlin et les balbutiements de la PESC	8
12. La mise en œuvre d'actions spécifiques d'appui au processus de paix	10
121. Le soutien économique et financier : levier principal de la politique européenne	10
122. La recherche de solutions multilatérales au travers du quartette	13
123. L'assistance à la construction d'un Etat palestinien	14
<b><u>II. BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE</u></b>	<b>19</b>
21. Bilan de ces vingt années de politique européenne	20
211. Avancées, réalisations	20
212. Limites	22
22. Le rôle futur possible de l'Europe dans la résolution du conflit	25
221. Une vision achevée et originale de la solution au conflit	25
221. Des atouts incontestables qui pourraient servir la diplomatie européenne	26
223. Une volonté et une détermination politiques défailtantes	28
Conclusion	32