

Quelle unité européenne après Gaza et la Géorgie ?

Par **Federico Santopinto**, Chercheur au GRIP

10 février 2009

1

Résumé

Le rôle de l'Union européenne sur la scène internationale n'est pas facile à cerner. La règle de l'unanimité et la complexité de ses mécanismes institutionnels ne lui ont pas permis de s'imposer sur l'arène internationale avec un rôle clairement défini. Il en résulte ainsi un cadre plutôt confus, où l'Union apparaît et disparaît selon les dossiers traités, le contexte du moment, les humeurs des membres du Conseil européen. Les récents conflits en Géorgie et à Gaza en sont les derniers exemples. Face à l'urgence, l'Union ne semble pas en mesure d'agir diplomatiquement. Paradoxalement, la prompt intervention de la présidence française en Géorgie en est la preuve. L'UE n'est néanmoins pas absente de la scène mondiale. Après les tourmentes diplomatiques qui, régulièrement, accompagnent les grandes crises internationales, elle refait discrètement surface, notamment par le biais d'outils dont l'impact se mesure surtout sur le long terme.

Mots clés : Union européenne, PESC, PESD, Gaza, Géorgie, coopération.

Abstract

What European unity after Gaza and Georgia?

The European Union's role on the international scene is not easy to understand. The rule of unanimity and the complexity of its institutional mechanisms have kept the EU from imposing itself on the international scene with a clearly defined role. The result is a rather blurred positioning, where the Union appears and disappears according to the various crisis, the context, the mood of the European Council's members. The recent wars in Georgia and Gaza are the latest examples. Faced with an emergency, the Union does not seem capable of diplomatic action - this was paradoxically demonstrated by the prompt intervention of the French Presidency in Georgia. This does not mean that the EU is absent from the international arena. After the diplomatic turmoil which regularly happens in major international crisis, the EU discretely reappears, notably through various instruments whose impact is above all long term.

Key words : European Union, CSEP, SDEP, Gaza, Georgia, cooperation.

Citation :

SANTOPINTO Federico, *Quelle unité européenne après Gaza et la Géorgie ?*, Note d'Analyse du GRIP, 10 février 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-xx-xx_FR_X-ABCDE.F.pdf



Introduction

En août 2008, lors de la crise géorgienne, nombreux étaient ceux qui s'étonnaient du rôle inédit joué par l'UE dans cet important dossier international. La présidence Sarkozy intervenait promptement pour arracher un accord de cessez-le-feu entre les parties belligérantes, en mettant en exergue deux caractéristiques qui avaient, jusqu'alors, toujours fait défaut à l'UE : la rapidité et la détermination.

Six mois plus tard, face à l'offensive israélienne à Gaza, l'Union est redevenue elle-même : dans un premier temps elle s'est divisée, s'est montrée indécise, est intervenue en ordre dispersé. Dans un deuxième temps, elle a retrouvé une unité apparente, a produit des déclarations communes mitigées, a promis une aide humanitaire et à la reconstruction. Face à la crise, l'UE n'a toutefois pas répondu à deux questions aussi simples qu'essentielles : Israël a-t-il réagi de manière disproportionnée aux provocations du Hamas ou a-t-il exercé son droit à la légitime défense ? Faut-il négocier avec les islamistes de Gaza pour parvenir à une solution durable du conflit ?

L'UE diplomatiquement divisée ...

L'incapacité de répondre à ces interrogations renvoie l'Union à sa propre réalité. Dans les grands dossiers internationaux, dans l'urgence et la crise, celle-ci n'est pas en mesure d'intervenir dans l'immédiat : elle ne dispose ni des institutions, ni des procédures, ni de la vision commune nécessaires pour le faire. Paradoxalement, l'exception géorgienne en est la preuve. Au mois d'août, le président de l'Union de l'époque, M. Sarkozy, n'avait pas respecté les procédures politiques et institutionnelles qui régissent la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), irritant plusieurs capitales européennes. Or, c'est bien grâce au contournement du système de fonctionnement de la PESC que le président français a été en mesure de réagir vite et de manière résolue, laissant toutefois, planer un doute : était-ce l'UE ou la France qui agissait ?

En réalité, ce n'est pas la première fois que l'Europe réussit à exister et à agir grâce au contournement des institutions et des procédures qu'elle a, si difficilement, créées pour...se doter d'une politique étrangère commune. Au Liban en juillet 2006, ou face à la crise nucléaire iranienne à partir de 2003, l'Europe s'est présentée aux rendez-vous avec des formules inédites et informelles visant à esquiver les mécanismes institutionnels existants, afin d'agir efficacement et dans l'urgence. En 2003, face à l'Iran, trois diplomaties nationales, celles de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, avaient pris l'initiative des négociations avec Téhéran, et ce, en dehors du cadre institutionnel européen. Ensuite, dans une seconde étape, l'UE a été impliquée tant bien que mal dans les négociations à travers son Haut représentant Javier Solana, associé aux pourparlers. Lors de la guerre entre Israël et le Hezbollah au Liban en 2006, ce fut au tour de l'Italie, très vite rejointe par la France, de prendre l'initiative, en proposant l'envoi de Casques bleus dans le sud du Liban, sous le drapeau des Nations unies. Ici aussi l'UE a été partiellement associée à l'initiative, mais avec un rôle de deuxième plan, et dans un deuxième temps.

Bref, l'Union, en tant que telle, est rarement en mesure de déployer sa puissance diplomatique potentielle face aux grandes crises et à l'urgence. À moins, bien sûr, que le désintérêt de la plus part des États membres ne le permette, comme par exemple au Zimbabwe. Ainsi, elle apparaît inévitablement comme un acteur timide et hésitant, qui manque de confiance en soi, et ne dit jamais clairement oui ou non.

Les interlocuteurs de l'UE au Moyen-Orient ont dû s'en rendre compte lorsque, durant le conflit de Gaza, ils ont vu défiler devant leurs yeux plusieurs délégations européennes, sous un format toujours différent, et en prononçant les déclarations les plus diverses. Au début de la crise, la nouvelle présidence tchèque soulignait l'indéniable droit à la légitime défense d'Israël, alors que la France, détentrice de la présidence juste quelques jours plus tôt, dénonçait la réaction disproportionnée de Tel-Aviv. En pleine crise, deux missions européennes s'envolaient pour Le Caire et pour Jérusalem : l'une composée des ministres des

Affaires étrangères français, tchèque et suédois ainsi que du Commissaire pour les Relations extérieures de la Commission, Benita Ferrero-Waldner (soit quatre représentants de l'UE), l'autre menée par le précédent président de l'Union, Nicolas Sarkozy. Le 18 janvier 2009, devant la perspective d'un cessez-le-feu, six gouvernements européens (l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la République tchèque) se présentaient à Charm El-Cheikh et puis à Jérusalem pour soutenir la trêve. Les secrétaires généraux de la Ligue arabe et de l'ONU étaient présents, alors que la Commission européenne, cette fois-ci, était absente. Le Conseil de l'UE du 26 et 27 janvier a, quant à lui, tenu un langage prudent sur la crise, alors que, parallèlement, le Commissaire responsable pour l'aide humanitaire, Louis Michel, dénonçait, par une déclaration fracassante, la réaction disproportionnée et immorale israélienne mais aussi l'impossibilité de négocier avec un groupe terroriste comme le Hamas.

... mais néanmoins présente

Face à une telle valse de positions et d'acteurs, la politique de l'Union est difficilement déchiffrable. Faut-il pour autant en conclure que l'UE, en tant qu'institution, est inexistante au Moyen-Orient comme face aux autres grandes crises internationales ? Probablement non. Une fois la tourmente diplomatique passée, et la confusion européenne dissipée, l'Union, discrètement, refait régulièrement surface sur la scène internationale. Et ses institutions retrouvent leur place et leur sens. C'est une Union laborieuse et sobre qui se présente alors dans le théâtre de la crise, armée de ce *soft power* qui lui a valu le respect et la reconnaissance de la communauté internationale : coopération, conditionnalité de l'aide, dialogue politique, missions de gestion des crises deviennent les outils dont dispose Bruxelles pour intervenir *a posteriori* dans les théâtres de crise, en essayant de rétablir la confiance et poser les prémisses d'un éventuel accord de paix.

Ce fut le cas lors de la guerre russo-géorgienne d'août 2008, lorsque, malgré les divisions apparues après le premier voyage de Nicolas Sarkozy, Bruxelles est parvenue, dans un deuxième temps, à renforcer ses programmes de coopération et de dialogue avec Tbilissi et a envoyé une mission d'observateurs militaires pour soutenir le cessez-le-feu (une mission que seuls les Européens étaient en mesure de mener, les Américains étant discrédités aux yeux des Russes). C'est aussi le cas en Palestine, où l'UE s'apprête à renforcer ses deux missions de gestion civile des crises envoyées dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et où elle s'est imposée, depuis déjà plusieurs années, comme le premier donateur au monde en aide humanitaire, à la reconstruction et au développement.

La politique de coopération représente un atout précieux pour une Union souvent divisée diplomatiquement. Un outil devenu aujourd'hui très sophistiqué, qui peut jouer un rôle politique important. L'aide européenne, en effet, est accompagnée par un dialogue structuré (principe de la conditionnalité de l'aide) qui vise à renforcer, dans les pays bénéficiaires, la bonne gouvernance et l'État de droit, considérés comme le meilleur antidote à l'extrémisme et à la violence. Certes, cet instrument n'est pas dénué d'ambiguïtés et d'incohérences. Toutefois, il permet à Bruxelles d'être présente dans quasi toutes les zones de crise au monde, en menant un travail patient et de longue haleine qui, bien sûr, ne la met pas aux premières loges de la politique internationale, mais dont l'importance, surtout dans le long terme, est universellement reconnue.

Reléguée en deuxième ligne, l'Union n'est donc pas absente face aux grandes crises mondiales. Il est regrettable que les gouvernements européens ne veuillent pas adjoindre, au travail méticuleux mené par l'UE derrière les coulisses, une véritable diplomatie commune assertive et efficace, capable d'intervenir de tout son poids dans les moments cruciaux.

* * *