GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 9 décembre 2015

AIT-CHAALAL Amine. *La question israélo-palestinienne et le partenariat euro-méditerranéen : Chronique d'un échec annoncé?* Note d'Analyse du GRIP, 9 décembre 2015, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1886

NOTE D'ANALYSE

La question israélo-palestinienne et le partenariat euro-méditerranéen : Chronique d'un échec annoncé ?

Par le **Professeur Amine Ait-Chaalal**

9 décembre 2015 (texte clôturé le 10 novembre)

Résumé

Le partenariat euro-méditerranéen avait suscité de nombreux espoirs de part et d'autre de la Méditerranée. Les accords n'ont pas été satisfaisants et ils se sont parfois avérés largement décevants au regard de leurs ambitions initiales. La Politique européenne de voisinage puis l'Union pour la Méditerranée n'ont pas été en mesure de revitaliser ce partenariat. Un certain nombre de défaillances l'ont déstabilisé dès son lancement. Dès lors, la relance du partenariat passe par l'identification de ces faiblesses et par la volonté politique d'y remédier. Une (la ?) pierre d'achoppement centrale continue d'être incarnée par le dossier israélo-palestinien. Le partenariat deviendra légitime s'il parvient à agir de manière crédible et efficace, en concertation avec les autres protagonistes internationaux, sur cette question centrale pour l'aire méditerranéenne – et au-delà – depuis plusieurs décennies.

Abstract

The Israeli-Palestinian issue and the Euro-Mediterranean Partnership: Chronicle of an announced failure?

The Euro-Mediterranean Partnership had raised many hopes on both sides of the Mediterranean. Yet the agreements have not been satisfactory and sometimes proved largely disappointing compared to their initial ambitions. The European Neighbourhood Policy and later the Union for the Mediterranean have not been able to revitalize this partnership. A number of shortcomings have shaken it right from the start. Identifying these weaknesses and the political will to address them is therefore, necessary to revitalize the partnership. The main stumbling block continues to be the Israeli-Palestinian issue. The partnership will only become legitimate if it can act credibly and effectively in consultation with other international actors on this decades old central issue for the Mediterranean area - and beyond.

Introduction

Cet article analyse l'interaction entre le partenariat euro-méditerranéen (PEM) et la question israélo-palestinienne. Il indique comment, malgré un ancrage historique et politique ancien de l'Europe dans la région, l'indétermination de départ entre le PEM et le processus de paix entre Israéliens et Palestiniens a largement déstabilisé le partenariat dès ses origines. Au-delà de cette imprécision originelle, il indique les défaillances du partenariat par rapport à la question israélo-palestinienne et comment celles-ci ont durablement affecté la pertinence et l'efficacité de l'action européenne dans la région. Par ailleurs, les évolutions dans les pays arabes depuis 2011 ont reconfiguré les perspectives des protagonistes arabes et européens. Des adaptations rapides ont dû être mises en œuvre afin de reformuler les modalités d'action de l'Union européenne dans la région. Cela dit, ces réorientations ainsi que la volonté, affirmée en mars 2015, de la nouvelle Haute Représentante, Federica Mogherini, de lancer une « nouvelle politique européenne de voisinage », laissent encore de nombreuses questions en suspens, notamment sur le rôle du Quartet[1].

1. La question israélo-palestinienne et le partenariat euro-méditerranéen

La signature le 13 septembre 1993 sur les pelouses de la Maison-Blanche, de la « déclaration de principes pour des arrangements intérimaires d'autogouvernement » entre Israéliens et Palestiniens semblait pouvoir lancer un nouveau processus au Proche-Orient. Yasser Arafat serre la main d'Itzhak Rabin et de Shimon Pérès sous les regards du monde entier et sous l'égide du président américain Bill Clinton. Après plusieurs décennies de guerres, de tensions, de violences et de victimes, la voie de la paix parait enfin se dessiner. Mais la Communauté européenne n'est qu'un protagoniste mineur de la cérémonie.

Soucieuses de ne pas rester dans ce statut mineur, les instances européennes élaborent des modalités susceptibles de les réinsérer dans le cadre politique proche-oriental. Cette dynamique nouvelle prend notamment la forme du « Partenariat euro-méditerranéen » (PEM) lancé en novembre 1995 à Barcelone (d'où le nom usité de « Processus de Barcelone »). Cette initiative vise à rassembler les États membres de la Communauté européenne avec 12 partenaires méditerranéens au sein d'une dynamique commune[2]. La perspective est audacieuse car le Partenariat abordait de front trois catégories de dossiers – les aspects politiques et de sécurité, économico-financiers et socio-culturels – et proposait une approche globale de ces questions.

1. Le Quartet pour le Moyen-Orient est le groupe formé de quatre États et organisations – États-Unis, Russie, Union européenne et Nations unies – mandaté pour la médiation vers un processus de paix israélo-palestinien.
2. Texte de la déclaration (trade.ec.europa.eu)

Ce qui aurait pu être une dynamique réussie fait rétrospectivement l'objet d'une évaluation fort mitigée quant à ses résultats, en particulier sur le volet politique et de sécurité. Mais cette situation n'est pas le résultat d'un fâcheux concours de circonstances. Au-delà des évolutions tragiques de l'actualité, elle résulte largement d'une série de facteurs qui relèvent à la fois de la conception, de la mise en œuvre et des perspectives de ce Partenariat de part et d'autre de la Méditerranée.

D'emblée, la grande hétérogénéité du Partenariat est frappante. En effet, face un ensemble européen relativement cohérent et structuré, la Communauté européenne a constitué un regroupement disparate : des pays maghrébins (l'Algérie, le Maroc, la Tunisie), des pays du Machrek (l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie), des pays membres du Conseil de l'Europe (Chypre et Malte) qui deviennent membres de l'UE en 2004, un pays membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du Conseil de l'Europe avec une forte volonté, à l'époque, d'adhésion à l'ensemble communautaire (la Turquie), et finalement l'Autorité palestinienne et Israël. La cohérence de l'ensemble méditerranéen est donc fragile du fait de l'hétérogénéité des partenaires du Sud et de la diversité de leurs interactions avec la Communauté européenne. De plus, l'intérêt dans chacun des groupes n'est pas le même. Du côté européen, les pays ayant un ancrage méditerranéen sont globalement plus sensibles à ce Partenariat. Dès lors, l'intensité de l'implication est variable et, selon les présidences (donc tous les six mois), l'accent est plus ou moins prononcé quant à la volonté de faire avancer le Partenariat. Il serait cependant inexact de dire que les pays européens du Nord se désintéressent des questions méditerranéennes. Notamment parce que, même si ces pays ne sont pas en bordure de la Méditerranée, ils ont parfois sur leur territoire d'importantes communautés originaires du Sud de la Méditerranée et réalisent des échanges commerciaux substantiels avec les pays de la rive Sud.

Du côté Sud, les motivations et les volontés sont diverses. Certains pays, notamment ceux du Maghreb, ont depuis longtemps des relations structurées avec la Communauté européenne. Pour d'autres, en particulier ceux du Machrek, les relations sont plus récentes. De son côté, l'Autorité palestinienne doit une part significative de sa capacité de fonctionnement aux financements provenant de la Communauté européenne. Quant aux gouvernements successifs d'Israël, ils ne veulent pas considérer la Communauté européenne en tant qu'interlocuteur politique significatif car les autorités israéliennes ont, depuis plusieurs décennies, privilégié l'allié américain comme partenaire politique et stratégique de référence, considérant le protagoniste européen comme mineur (voire partial).

De plus, en 1995, au moment où le Partenariat euro-méditerranéen est lancé, ce processus n'a pas été conçu en coordination avec des instances méditerranéennes de dialogue déjà existantes, notamment dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO, dialogue méditerranéen lancé en 1992), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE, dialogue depuis 1994) et de l'OTAN (depuis 1994 également). Ce manque de coordination est préjudiciable car il induit une multiplicité d'instances de dialogue mais sans harmonisation entre elles. Il aurait probablement été plus judicieux d'envisager une forme pragmatique de coordination entre ces structures de dialogue. Ce manque de coordination a

probablement contribué à créer une discordance avec les États-Unis qui, émergeant victorieux de la Guerre froide, souhaitaient établir un ordre mondial sous leur égide, notamment au Proche-Orient. Le Partenariat euro-méditerranéen a pu être perçu comme une volonté de rééquilibrage géopolitique de l'Europe en Méditerranée face aux États-Unis et une façon d'exister face à l'omniprésence américaine, en particulier comme intermédiaire unique entre Israéliens et Palestiniens.

Dans ce contexte, au-delà des déclarations généreuses les enjeux sécuritaires ont occupé une place importante dans le Partenariat (gestion et limitation des flux migratoires, question de l'islamisme). Néanmoins la question qui a largement contribué à déstabiliser le Partenariat est celle de l'enlisement du processus de paix au Proche-Orient[3]. Certes, l'interaction entre le Partenariat euro-méditerranéen et le processus de paix n'a pas été établie avec clarté en 1995, et, dans les faits, le Partenariat s'est quasiment mis en marge du processus au niveau politique, laissant le *leadership* aux autorités américaines. Le rôle politique de la Communauté européenne n'a donc pas été à la hauteur de l'importance de ses engagements financiers. Or la question israélo-palestinienne occupe une place centrale dans les sujets d'incompréhension, de friction voire d'antagonisme entre les deux rives de la Méditerranée ; bloquant parfois toute forme de dialogue politique (voire technique) dans le cadre d'instances euro-méditerranéennes où doivent se retrouver des délégations officielles arabes et israélienne[4].

Au niveau historique, la position de la Communauté économique européenne, puis de la Communauté européenne et ensuite de l'Union européenne, sur la question israélo-palestinienne connait plusieurs moments. À partir de la décennie 1970, quelques principes clairs prévalent : respect du droit international, sécurité pour les États de la région dans des frontières internationalement reconnues, reconnaissance de la légitimité des aspirations nationales étatiques du peuple palestinien, non-reconnaissance des faits accomplis résultant de l'emploi de la force armée, soutien à un processus négocié, condamnation des violences. Par ailleurs, les instances européennes déploient depuis plusieurs décennies des actions substantielles en vue de soutenir les initiatives favorisant la paix dans la région, en particulier en y apportant un important soutien financier et socio-culturel.

Cependant un aspect significatif de la situation est le caractère souvent inaudible des positions politiques européennes. Une donnée doit être soulignée : si une

3. Sur la question israélo-palestinienne cf. notamment : Amine Ait-Chaalal, Bichara Khader et Claude Roosens, *Proche-Orient. Entre espoirs de paix et réalités de guerre*, GRIP, Bruxelles, 2010; Georges Corm, *Le Proche-Orient éclaté 1956-2012*, Folio, Paris, 2012 ; Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine : des croisades à nos jours*, L'Harmattan, Paris, 1999; Henry Laurens, *Le Grand Jeu. Orient arabe et rivalités internationales*, Armand Colin, Paris, 1991 ; Bernard Reich (éd.), *Arab-Israeli Conflict and Conciliation*, Praeger, Westport, 1995 ; Mark Tessler, *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, Indiana University, Bloomington, 1994.

4. Sur la période 1995-2015, plusieurs évolutions dramatiques marquent le dossier israélo-palestinien, dont, par exemple : la 2nde Intifada à partir de septembre 2000, l'encerclement et le confinement du Président de l'Autorité palestinienne Yasser Arafat dans le siège de ses locaux administratifs à Ramallah de 2002 à 2004, la guerre de Gaza de 2008-2009, la guerre de Gaza de 2014 (au niveau israélo-arabe, il faut également ajouter la guerre du Liban de 2006).

position européenne harmonisée existe, il n'en reste pas moins que, pour des raisons historiques, culturelles, politiques et socio-économiques, plusieurs pays européens ont, de longue date, développé des politiques spécifiques à l'égard de la région proche-orientale et donc de la question israélo-palestinienne. Il est dès lors peu probable que ces États abandonnent ces politiques au bénéfice d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC)[5] encore en voie de maturation et de crédibilisation[6].

Un document important dans le processus européen est constitué par la « déclaration de Venise » publiée à l'issue du Conseil européen des 12 et 13 juin 1980. Les onze points de la déclaration forment la charpente de la position de l'UE depuis lors[7]. Ce texte pose des principes clairs, résultant du consensus entre les neuf membres de la Communauté économique européenne de l'époque. Néanmoins, du traité de paix israélo-égyptien (1979) au texte signé entre Israéliens et Palestiniens à Washington en septembre 1993 en passant par la conférence de Madrid sur le Proche-Orient (1991), c'est le protagoniste américain qui occupe l'avant-scène, avec une volonté réelle, en coordination avec son partenaire et allié israélien, de garder l'Europe éloignée des rouages politiques proche-orientaux.

Après les accords israélo-palestiniens de 1993, l'UE s'est quand même progressivement mise en marche sur ce dossier, notamment avec la nomination de Miguel Angel Moratinos en tant que Représentant spécial de l'UE pour le processus de paix au Moyen-Orient en 1996, remplacé par le diplomate belge Marc Otte de 2003 à 2011[8]. De 1999 à 2009, Javier Solana, Haut représentant pour la PESC de l'UE, a également agi sur le dossier proche-oriental. Ainsi il a participé au nom de l'UE à la rédaction du Rapport Mitchell sur le processus de paix israélo-palestinien, publié le 30 avril 2001. A partir de 2002, il a également été un des protagonistes au sein du Quartet aux côtés des représentants des États-Unis, de la Russie et de l'ONU. Ce Quartet est à l'origine de la « *Roadmap* » (« Feuille de route ») publiée le 30 avril 2003 qui avait pour but de relancer le processus de paix entre Israéliens et Palestiniens. Les efforts du Quartet n'ont à ce jour abouti à aucun résultat substantiel. Dès lors, les Européens, notamment du fait des fortes réticences américaines et israéliennes, n'ont pas été en mesure de s'affirmer comme des protagonistes politiques significatifs au Proche-Orient[9]. La

5. Dimension extérieure et de sécurité de l'action européenne à l'échelle internationale.

6. Antonio Missiroli, « The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon : A work in Progress », *European Foreign Affairs Review*, 15, 2010, p. 427-452; Jan Zielonka, « The EU as an International Actor: Unique or Ordinary », *European Foreign Affairs Review,* 16, 2011, p. 281-301.

7. Cf. http://eeas.europa.eu/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf

8. En 2012-2013, le poste fut attribué au diplomate allemand Andreas Reinecke.

9. Roberto Aliboni and Yasar Qatarneh, « The Future of the EMP in a changing context of transatlantic and regional relations », *Euromesco Papers n° 46,* September 2006 ; Esra Bulut Aymat (ed.), *European Involvementin the Arab-Israeli Conflict,* Chaillot Papers 124, European Union Institute for Security Studis, Paris, 2010; Michael Emerson and Gergana Noutcheva, "From Barcelona Process to Neighborhood Policy. Assessments and Open Issues", *CEPS Working Document,* n° 220, March 2005 ; Euromesco (ed.), *Barcelona Plus. Towards a Euro-Mediterranéean Community of Democratic States. A Euromesco Report*, April 2005 ; Gilles

nomination, en 2009, de Catherine Ashton au poste de Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE n'a pas permis de modifier la situation. Catherine Ashton, peu préparée à assumer ce nouveau poste, n'a pas paru accorder un intérêt notable à la question israélo-palestinienne. De plus, la mise en route su Service européen d'action extérieure (SEAE) a connu une phase de rodage peu propice à des initiatives audacieuses. La désignation à ce poste de Federica Mogherini fin 2014 suscite cependant, chez certains analystes, plus d'optimisme.

2. Le partenariat et ses caractéristiques historiques, structurelles et conjoncturelles par rapport à la question israélo-palestinienne

Le rôle politique modeste de l'UE sur ce dossier central de l'actualité internationale est surprenant, surtout si l'on se réfère à sa proximité géographique, historique et culturelle avec la zone proche-orientale et aux enjeux humains, sécuritaires, économiques et commerciaux que cette dernière implique pour l'Europe. Cela dit, les causes de cette situation sont multiples : elles sont à la fois historiques, structurelles et conjoncturelles.

Au niveau historique, les différents pays membres de la CEE puis de la CE et de l'Union (des 6 du départ aux 28 actuels) ont – et ont eu – des politiques parfois très différentes par rapport au Proche-Orient[10]. Dès lors, faire la synthèse d'autant de positions revient assez souvent à ne pouvoir se mettre d'accord que sur le plus petit commun dénominateur, c'est-à-dire une position complexe à mettre en œuvre de manière efficace. Durant les années 1990, les errements des diplomaties européennes et de l'action de l'UE vis-à-vis des conflits balkaniques ont également illustré cette faiblesse. En outre, de la même façon que dans les Balkans, les tragédies, traumatismes et culpabilités du passé ont agi et agissent encore comme des variables rendant parfois difficile l'élaboration d'une politique européenne forte par rapport à la question du Proche-Orient.

Au niveau structurel, les protagonistes de la PESC étaient nombreux. Cependant, ils ne paraissent pas agir dans le cadre de structures coordonnées. Ainsi, avec le temps, entre le/la Commissaire aux relations extérieures, « Monsieur PESC », les actions de politique internationale du Président de la Commission et du Président du Conseil européen, les interventions issues du Parlement européen, de divers autres protagonistes communautaires et celles émanant de certains pays membres, la structuration de la PESC souffrait d'un problème de cohérence, de cohésion et d'efficacité. En outre, il faut ajouter le rôle du Représentant spécial de

Lepesant, « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, n°4, 2004, p. 767-780 ; Jean-Yves Moisseron, « Vers la fin du processus de Barcelone ? », *Confluences Méditerranée*, n° 55, 2005/4, p. 165-178.

10. Certains États européens sont identifiés comme plus proches des positions israéliennes, d'autres comme plus proches des positions palestiniennes.

l'UE pour le processus de paix et les actions sur le terrain des diplomaties européennes, ce qui contribue à multiplier les protagonistes.

Au niveau conjoncturel, la situation contemporaine au Proche-Orient complique la mise en œuvre d'une politique européenne forte. Pour de nombreuses raisons, notamment la volonté des gouvernements israéliens successifs, les États-Unis jouent depuis plusieurs décennies un rôle central dans la question proche-orientale. Le rôle de Washington s'est accru avec la disparition de l'Union soviétique fin 1991. Se présentait alors une possibilité réelle pour l'UE d'avoir un rôle plus substantiel dans la région, notamment du fait de l'effacement de Moscou et du lancement officiel du processus de paix israélo-palestinien en septembre 1993. Cette opportunité n'a pas été saisie.

Le fait que le Partenariat euro-méditerranéen lancé en novembre 1995 n'ait pas clairement défini et affirmé son rôle politique et diplomatique par rapport au processus israélo-palestinien de septembre 1993 a fortement affecté la dynamique politique et de sécurité du Partenariat, en particulier à partir du moment où le processus de paix est entré dans une zone de fortes turbulences. Or, au niveau chronologique, le processus de paix a commencé à s'enliser au moment où le Partenariat a été lancé. En effet, le mois de novembre 1995 est marqué à la fois par l'assassinat du Premier ministre Itzhak Rabin et par le lancement du Partenariat. Les évolutions violentes sur le terrain dans les mois suivants mènent à l'arrivée au pouvoir en mai 1996 d'une coalition de droite et d'extrême-droite menée par Benjamin Netanyahou. Le processus de règlement du conflit israélo-palestinien connaît alors de graves remises en cause. Le Partenariat euro-méditerranéen est, par ricochet, durablement affecté par cette situation très défavorable. L'arrivée au pouvoir d'Ehud Barak en 1999 et la reprise apparente d'une dynamique semblant favorable à la négociation ont donné un bref répit au Partenariat, notamment au projet de Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité[11]. Mais l'échec du processus, sous égide américaine, entre Yasser Arafat et Ehud Barak à Camp David en juillet 2000, la visite provocatrice sur l'Esplanade des mosquées du chef de l'opposition israélienne Ariel Sharon le 28 septembre 2000, le déclenchement de la seconde Intifada et l'arrivée au pouvoir en Israël d'Ariel Sharon en février 2001 provoquent à nouveau un très sérieux blocage tant du processus israélo-palestinien que du Partenariat euro-méditerranéen.

Les conséquences des tragiques événements du 11 septembre 2001 ainsi que la dégradation brutale de la situation entre Israéliens et Palestiniens contribuent à raviver les problèmes. L'invasion de l'Irak, en mars 2003, à laquelle ont pris part certains pays de l'UE (notamment le Royaume-Uni ainsi que des membres intégrés à l'UE en 2004) contribue à déstabiliser encore plus une région qui était déjà très instable et fragile. L'UE n'est pas en mesure de trouver un positionnement politique significatif durant cette période. La mise en œuvre de la politique européenne de voisinage (PEV, 2003-2004) puis de l'Union pour la Méditerranée

11. Jean-François Daguzan, « La Charte pour la paix et la stabilité. La fin des illusions de Barcelone ? », *Confluences Méditerranée,* Automne 2000, n°35, p.49-56.

(UpM, 2008) n'ont pas changé les données du problème ni amélioré les capacités d'action de l'UE[12].

De plus les divisions entre États européens n'ont pas permis d'accroître la crédibilité de l'action de l'UE dans la région. La disparité des votes des États membres de l'UE, lors du scrutin à l'UNESCO pour l'admission de la Palestine comme État membre en 2011 et pour celui à l'AG de l'ONU en 2012 pour son admission comme État observateur, en ont été des illustrations flagrantes.

3. Le partenariat et les évolutions dans les pays arabes depuis 2011 : un possible redémarrage ?

Qu'en est-il de la situation suite aux « printemps arabes » depuis 2011 ? Les évolutions, révolutions et transformations dans les pays arabes nécessitent une reconfiguration des politiques européennes par rapport à la région méditerranéenne, aux pays arabes et à la question israélo-palestinienne[13]. Les principaux paramètres d'une issue négociée à ce conflit sont connus, que ce soit pour la question de Jérusalem, des réfugiés palestiniens, des colonies de peuplement israéliennes ou du mur israélien en territoire palestinien. Les bases sont notamment constituées par le droit international incarné notamment par les nombreuses résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, depuis la 242 de 1967[14], ainsi que par l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 9 juillet 2004[15]. En outre, les paramètres de Clinton de décembre 2000, les négociations

12 Sébastien Abis, « Il était une fin… l'Euro-Méditerranée », *Confluences Méditerranée,* Eté 2010, n°74, p. 9-24 ; Roberto Aliboni, Georges Joffe, Erwan Lannon & alii, *Union pour la Méditerranée: le potentiel de l'acquis de Barcelone*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, Novembre 2008 ; Denis Bauchard, « L'Union pour la Méditerranée : un défi européen », *Politique étrangère*, Printemps 2008, p. 51-64 ; Bichara Khader, L'Europe pour la Méditerranée. De Barcelone à Barcelone (1995-2008), L'Harmattan, Paris, 2009 ; Eduard Soler i Lecha & Elina Viilup, « Reviewing the European Neighbourhood Policy : a weak response to fast changing realities », *Notes internacionals CIDOB,* n° 36, June 2011.

13. Sébastien Abis, « Europe et Méditerranée : se souvenir du futur », *Revue internationale et stratégique,*n°83, 2011, p.121-129 ; Elena Aoun, « L'Union européenne en Méditerranée. Puissance en repli, normes en déshérence ?», *Politique européenne,* n° 39, 1/2013, p.76-104 ; Bichara Khader, *The European Union and the Arab World : from the Rome Treaty to the Arab Spring*, Papers IEMed n° 17, Barcelone, 2013; Erwan Lannon, *L'Union européenne et la nouvelle donne géopolitique en Méditerranée: bilan des premières réponses de l'UE et perspectives dans un contexte en mutation,* Papers IEMed n° 17, Barcelone, 2012 ; Jean-Yves Moisseron, « Après les révolutions arabes : changer de paradigme dans le partenariat euro-méditerranéen », *Confluences Méditerranée*, n°77, 2011/2, p. 153-165 ; Isabel Schafer, « Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements,* n°66, 2011/2, p.117-126. *Cf. également les nombreuses contribu*tions scientifiques figurant sur le site web du réseau d'instituts de recherches et de centres universitaires euro-méditerranéens Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo): http://www.euromesco.net

et sur les sites web des membres de ce réseau, comme, par exemple, l'Institut européen de la Méditerranée (IEMed) de Barcelone : www.iemed.org , qui publie annuellement un très dense *Annuaire IEMed de la Méditerranée.*

14. Voir sur le site de l'ONU.

15. Avis consultatif.

de Taba de janvier 2001 ainsi que l'accord de Genève de 2003 constituent des données politiques importantes à prendre en considération.

Dans le contexte de la seconde Intifada, le Quartet réunissant l'ONU, l'UE, les États-Unis et la Russie a été constitué en 2002. C'est pourquoi il apparaît urgent que, si elle souhaite être politiquement crédible dans la région, l'UE prenne l'initiative de relancer le Quartet. Cette action doit être fondée sur de nouvelles bases, notamment la refonte et la relance du rôle du Quartet par le biais de son élargissement à d'autre protagonistes, comme, par exemple, la Ligue Arabe, les puissances émergentes (Afrique du Sud, Brésil, Inde) et d'autres États en mesure d'apporter leurs contributions à l'issue de cette problématique.

De son côté, l'initiative arabe de paix du Sommet de Beyrouth de 2002, réactivée lors du Sommet de Ryadh de 2007, propose, de manière novatrice, la normalisation complète des relations entre les États arabes et Israël en échange de la résolution de tous les différends israélo-palestiniens et israélo-arabes. Elle devrait aussi être prise en considération.

La relance du Quartet passe également par l'adoption d'une nouvelle méthodologie de travail.

Il importe de sortir de la fiction, entretenue jusqu'à présent, de la possibilité d'aboutir à une issue favorable par le biais d'un accord négocié entre les seuls gouvernements israéliens et palestiniens. Après la phase relativement propice allant de septembre 1993 (signature de l'accord sur des arrangements intérimaires d'autogouvernement) à novembre 1995 (assassinat du Premier ministre israélien Y. Rabin), les événements sur le terrain démontrent depuis lors que cette méthode ne donne pas de résultat crédible. Par conséquent, en s'inspirant de la proposition, en 2008, de deux éminents anciens conseillers à la sécurité nationale des États-Unis, le démocrate Zbigniew Brzezinski et le républicain Brent Scowcroft [16], il est à présent opportun de se diriger vers un dispositif où les puissances internationales qui supervisent le processus doivent imposer un avant-projet contenant les grandes lignes d'un règlement et exiger que les parties israélienne et palestinienne négocient de manière sérieuse, dans un délai déterminé, sur tous les éléments d'un traité de paix. À cet égard, avec les limites de la comparaison, un précédent existe: les accords de Dayton de novembre 1995 sur la Bosnie-Herzégovine[17].

De plus, une autre importante décision s'imposait depuis longtemps pour restaurer la crédibilité du Quartet : le remplacement de son représentant dans la région. L'action de Tony Blair depuis son imposition par G.W. Bush à ce poste en 2007 était, pour utiliser un euphémisme, très décevante. Il existe un large

16. Cf *America and the World. Conversations on the Future of American Foreign Policy,* Basic Books, New York, 2008. Version française: *L'Amérique face au monde. Quelle politique étrangère pour les États-Unis,* Pearsons, Paris, 2008. Et en particulier le chapitre 3 qui traite de la question israélo-palestinienne.

17. Cf. John Allock, Marko Milivojevic and John Horton (ed.), *Conflict in the Former Yugoslavia,* ABC-Clio, Santa Barbara (CA), 1998; Jean-Arnault Dérens et Catherine Samary, *Les conflits yougoslaves de A à Z,* Atelier, Paris, 2000; Richard Holbrooke, *To End a War,* Random House, New York, 1998; Radha Kumar, *Divide and Fall? Bosnia in the Annals of Partition,* Verso, Londres et New York, 1999.

consensus pour souligner que cette désignation était une grave erreur pour au moins trois raisons. Historiquement, car le choix d'un ancien dirigeant de la puissance coloniale de la Palestine mandataire est une idée fort contestable, celui-ci pouvant difficilement apparaître comme neutre sur les questions à traiter. Politiquement, car son alignement sur G.W. Bush lors de la guerre d'Irak le disqualifiait d'emblée comme interlocuteur crédible dans la région. Faut-il ajouter aussi qu'il était de de notoriété publique que T. Blair ne consacrait qu'une part infime de son temps et de son énergie à son mandat international, concentré qu'il est sur ses très lucratives activités de consultant international au profit de divers régimes et multinationales[18] ? Son remplacement par une personnalité expérimentée, sérieuse et qui s'investira enfin réellement sur ce dossier devient une urgence impérative. Il en va de la crédibilité de l'action européenne et internationale dans la région. Que sa démission arrive enfin en juin 2015 et que ce soit son manque de crédibilité avéré qui l'amène lui-même à quitter son poste alors que cette décision aurait dû être prise bien auparavant par les membres du Quartet est fâcheux... La modalité mise en œuvre après sa démission semble plus techno-bureaucratique que politico-diplomatique : disparition de la fonction de « Quartet Representative » et remplacement du précédent « Office of the Quartet Representative » par un « Office of the Quartet » dirigé par un « Head of Mission »19. L'UE se devait de prendre l'initiative sur ce dossier bien auparavant. La nomination en avril 2015 de Fernando Gentilini comme nouveau Représentant spécial de l'UE pour le processus de paix au Proche-Orient constitue à cet égard une initiative forte et intéressante quant à la volonté européenne d'agir sur ce dossier.

Les évolutions spectaculaires qui se sont imposées aux pays arabes[20] à partir de 2011 [21] ont amené l'UE à tenter d'accompagner le mouvement, notamment par la publication de deux communications conjointes de la Commission et de la Haute Représentante Catherine Ashton[22]. Ces communications proposent, dans l'urgence, des mesures en vue de soutenir, en particulier, les nouvelles autorités de transition tunisiennes et égyptiennes, tout en redéfinissant le cadre des relations avec les pays arabes en général. Cependant ces réactions ont semblé tardives et avec un certain niveau d'impréparation face aux nouveaux

18. Parmi les dernières enquêtes journalistiques à ce sujet cf celle publiée par le *Daily Telegraph*, en date du 11 juin 2015, sous le titre : « The true scale of Tony Blair's global business empire », et celle du *Monde,* le 17 juillet 2015, sous le titre « Tony, Cherie et Cie ».

19. "There will no longer be a Quartet Representative. The Office of the Quartet Representative (OQR) will be renamed the Office of the Quartet (OQ). It will be led by two highly-regarded individuals: Kito de Boer, who joined in January 2015, will serve as Head of Mission and Sandra Wijnberg, who joined in July 2014, will serve as Deputy Head of Mission." Cf. http://www.quartetrep.org/page.php?id=5cfcb8y6094008Y5cfcb8

20. Alvaro de Vasconcelos (ed.), *The Arab Democratic Wave. How the EU can seize the moment*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2011.

21. Chute de Z. Ben Ali en Tunisie, de H. Moubarak en Égypte, fin des régimes Kadhaffi et Saleh au Yémen, guerre civile sanglante en Syrie, évolutions diverses dans la plupart des pays arabes,…

22. « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée » (8 mars 2011), « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (25 mai 2011).

considérables défis dans les pays arabes. Les années suivantes n'ont cependant pas démontré une dynamique vraiment nouvelle de l'UE avec son voisinage méditerranéen. L'arrivée en novembre 2014 d'une nouvelle Haute Représentante, Federica Mogherini, semble ouvrir de nouvelles perspectives à la politique européenne dans la région. Après une période de « rodage » de la fonction et du Service européen d'action extérieure sous Catherine Ashton, l'action internationale de l'UE pourrait, enfin, devenir plus déterminante, plus pugnace, plus visible. Sur la question du Proche-Orient la nouvelle Haute Représentante a rapidement assumé des positions plus nettes et plus claires. Ainsi quelques jours après sa prise de fonction, Federica Mogherini déclare à plusieurs journaux européens ce qui suit : « Le moment me semble venu de favoriser une approche concertée, incluant la question de la Palestine et des relations entre le monde arabe et Israël. Il sera, en effet, difficile de garantir la sécurité pour ce pays sans un cadre plus large impliquant les pays arabes. Et un accord global de ce type faciliterait la résolution du dossier israélo-palestinien. En réalité, l'important pour moi n'est pas que d'autres États, européens ou non, reconnaissent la Palestine. Je serais heureuse si, au terme de mon mandat, l'État palestinien existait. »[23] Et elle effectue dans la foulée une visite dans la région où elle réaffirme cette position.[24]

En outre la publication, le 4 mars 2015, d'un « Document de consultation conjoint » intitulé *Vers une nouvelle politique européenne de voisinage* par la nouvelle Haute Représentante et la Commission européenne indique une ambition nouvelle et une méthode rénovée. Le but est d'ouvrir un débat sur les acquis et les échecs de la décennie précédente[25]. À cet égard, la volonté de redéfinir les objectifs de la politique de voisinage s'inscrit dans le panorama d'une zone méditerranéenne en pleine recomposition. Ces dernières années les évolutions dans les pays arabes se sont accélérées, parfois dans des directions très imprévisibles : événements tragiques de Syrie et de Libye, instabilité politique et déstabilisation socio-économique dans la plupart des pays de la zone moyen-orientale, augmentation spectaculaire du nombre de migrants et de réfugiés en Méditerranée, … Ces évolutions ont des impacts qui affectent directement la paix, la sécurité et la stabilité des pays européens. De plus, d'ici le début de l'année 2017, un changement de locataire à la Maison-Blanche aura lieu. Ce changement provoquera un impact significatif sur la donne régionale et internationale. L'Union européenne se doit de pouvoir accompagner, voire anticiper, ces évolutions et y faire face de manière dynamique et novatrice, en particulier en ce qui concerne le dossier israélo-palestinien[26]. La reprise des violences sur le terrain depuis le mois d'octobre 2015 rend cette nécessité d'autant plus impérieuse, au moment où plusieurs pays du Moyen-Orient sont eux-mêmes, directement ou indirectement,

23. Le Monde, 4 novembre 2014.

24. Le Monde, 8 novembre 2014.

25. Avec la perspective de la publication d'une communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentante sur la politique européenne de voisinage prévue le 18 novembre 2015.

26. Richard Youngs, « The EU's geopolitical crossroads in the Middle East », *Policy Brief*, n°197, March 2015, FRIDE.

en proie à des tourments considérables et avec des impacts considérables en Europe, notamment en termes de réfugiés et de migrants.

Dans le cas contraire, vingt ans après son lancement à Barcelone, le partenariat euro-méditerranéen risque de s'enliser définitivement dans les sables du désert aride des initiatives généreuses et audacieuses à l'origine mais stériles et inutiles à l'arrivée…

* * *

L'auteur

Le *professeur Amine Ait-Chaalal* est diplômé de l'Université catholique de Louvain/UCL - Belgique (Doctorat en science politique - orientation relations internationales) et de l'Université d'Ottawa - Canada (M.A. en politique internationale et comparée). Membre du Centre d'études des crises et conflits internationaux (CECRI), il est professeur au Département des sciences politiques et sociales de l'UCL où il enseigne dans le domaine des relations internationales. Il fait partie de réseaux scientifiques traitant des relations internationales. Ses recherches et publications portent sur le Moyen-Orient et le Maghreb, les questions euro-méditerranéennes, la politique étrangère des États-Unis et la politique extérieure du Brésil.