

Europe

ISRAËL-PALESTINE : LA POLYPHONIE EUROPÉENNE

Sylvain Kahn

30/10/2023

Depuis le début de la guerre entre Israël et le Hamas, les Vingt-Sept ne parlent pas d'une seule et même voix. Sylvain Kahn, européeniste, professeur à Sciences Po et chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po, analyse ici les ressorts de cette polyphonie d'une Europe qui, à défaut de puissance, joue la carte de l'influence.

Les Vingt-Sept se sont réunis en Conseil européen ces jeudi 26 et vendredi 27 octobre *après* les déclarations dissonantes du Commissaire européen à la politique de voisinage, Oliver Várhelyi, de Josep Borrell, le HRVP de l'Union européenne (UE) – c'est-à-dire le ministre des Affaires étrangères de l'UE – et d'Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission. Dans le même temps, les ministres et les chefs de gouvernement des États membres se sont exprimés chacun pour leur part.

Lors de ce Conseil européen, composé des dirigeants des 27 exécutifs et des trois dirigeants de l'UE – von der Leyen, Borrell et Michel –, l'UE a pris **position** sur la guerre entre Israël et le Hamas. Le même jour, cependant, les représentants des 27 États membres au sein de l'Assemblée générale de l'ONU n'ont pas cherché à voter de façon cohérente sur la **résolution** sur ce même conflit.

Nombreux sont ceux qui parlent de « cacophonie » quand ils évoquent la réaction de l'Union. Ce fut en effet le cas à l'ONU – dont l'UE n'est pas membre en tant que telle (elle l'est de l'OMC, du G20 et du G7), et où siègent les ambassadeurs des 27 pays européens. Si l'on considère la doctrine de l'UE énoncée par le Conseil européen, il est cependant plus pertinent de parler de « polyphonie ». Ce n'est pas par hasard que l'Europe ne parle pas d'une seule et même voix.

Rappelons d'abord que, s'agissant de l'Union européenne, la politique étrangère constitue l'un des domaines les moins mutualisés. C'est un premier point très clair, très assumé également, qui figure dans le traité de Lisbonne. Il n'y a jamais eu d'accord politique, jusqu'à présent, visant à faire de l'Union européenne une entité uniforme du côté de sa politique extérieure. Depuis que le traité de Maastricht existe, on observe cependant une volonté politique de mettre en place une politique

européenne extérieure de sécurité et de défense dans laquelle il est clairement indiqué que tout État membre est en droit de poser son veto.

Pour l'essentiel, la quasi-totalité des acteurs engagés dans la création et l'extension de l'Union européenne considère qu'il est légitime et normal que chaque État membre puisse décider de sa politique étrangère. Ne pas prendre en compte cette donnée au moment de juger de la façon dont l'Europe s'exprime sur le conflit opposant Israël au Hamas, c'est juger en borgne.

Ce faisant, il n'est pas surprenant de voir que les États membres de l'Union expriment différentes positions au sujet de cette guerre. Remarquons tout de même qu'ils n'en expriment pas 27 : au total, on dénombre trois ou quatre grands types de positions qui sont des variations d'une position commune de base. Il y a en même temps une représentation (une appréciation) partagée de la guerre Hamas/Israël et une affirmation de la souveraineté de chaque État-nation en matière de politique étrangère. Telle est structurellement la réponse collective de l'UE. Tout commentateur doit être cohérent. Si son diagnostic est celui de l'impuissance, et son jugement de valeur le regret de cette situation, alors il doit plaider pour un Europe fédéralisée à l'image des États-Unis ou du Brésil (entre autres) dans lesquels les États fédérés ne sont pas des États souverains aux compétences régaliennes. Désigner cacophonie et division ce qui est une polyphonie assumée et une position commune de base dans la pluralité, c'est un point de vue normatif.

En 1980, l'Europe des Dix a énoncé la Déclaration de Venise. À l'époque, c'était les dirigeants de la Communauté économique européenne (CEE) qui ont pris position, de façon officielle, sur le conflit israélo-palestinien. Ils ont signifié le droit à l'existence d'Israël, alors que l'Organisation pour la libération de la Palestine, soutenue par la Ligue arabe, ne reconnaissait pas encore son existence. La Déclaration de Venise statue sur l'attachement de l'UE à l'existence de deux États, ainsi que le prévoyait le plan de partage de 1947 de l'ONU, estimant que les territoires palestiniens de Gaza et Cisjordanie, alors sous autorité égyptienne et jordanienne en conséquence de leur rejet de la décision onusienne, ne devaient pas être occupés par Israël à l'issue de la guerre des Six-Jours, en 1967. Cette déclaration de Venise est un point de départ important, qu'il ne faut pas oublier.

Aujourd'hui, l'Europe des 27 a toujours la conviction et la réaffirmation qu'il doit exister deux États, bénéficiant de frontières sûres et reconnues. **Les conclusions du Conseil européen** du 27 octobre dernier condamnent sans réserves les massacres de masse perpétrés par le Hamas le 7 octobre 2023. Aucun État membre de l'UE ne conteste cela. Tous considèrent depuis 2013 le Hamas comme une organisation terroriste. Elles appellent à ce que la riposte menée par Israël, jugée légitime, se fasse dans le respect du droit de la guerre et cherche à épargner les populations civiles. Elles demandent que « l'accès humanitaire soit continu, rapide, sûr et sans entraves » (paragraphe 16). À

bien des égards, les positions des pays membres de l'Union se rejoignent.

Sur le plan de l'action politique, il faut bien réaliser que l'Union européenne – en tant que système et en tant qu'entité politique – ne se comporte pas comme une puissance au Proche-Orient. Les Européens ne le souhaitent pas. L'Europe n'est pas les États-Unis, la Russie ou l'Iran : elle n'a pas les mêmes leviers pour agir sur place. Aucun des 27 États membres n'en dispose. Aucune des 27 sociétés ne le souhaite. Là aussi, les commentateurs peuvent ou non chercher à être cohérents. Quel serait l'antonyme de la supposée division ? Concrètement, quelle serait sa forme opérationnelle ?

Si l'Europe ne peut pas et ne veut pas agir militairement, n'a pas la capacité nécessaire pour dissuader un acteur local d'engager sa propre armée dans la bataille, cela ne signifie pas qu'elle n'a aucune influence. Mais, ici, elle ne peut se reposer que sur son *soft power*.

Ainsi, si l'on considère le conflit opposant le Hamas à Israël, ou même si l'on s'attarde sur le Proche-Orient dans sa globalité, l'Union européenne ne constitue pas un acteur géopolitique. Elle n'est pas une puissance. Cela ne veut pas dire qu'elle ne l'est pas dans d'autres situations, cependant – ainsi l'est-elle aux côtés de l'Ukraine envahie par la Russie.

Revenons un instant sur ce qu'est supposé être un acteur géopolitique à proprement parler. Pour pouvoir être considéré comme tel, il faut bénéficier d'un pouvoir tel qu'il est alors possible de contraindre les acteurs de la zone en question à infléchir leur point de vue ou leur politique dans le sens que l'on préconise. Sur ce sujet, au Proche-Orient et en particulier dans le cadre de la guerre entre le Hamas et Israël, l'Union européenne ne se donne pas des leviers qui lui permettraient d'infléchir la définition par les deux acteurs en question de leurs buts politiques et stratégiques ; de la manière dont ils cherchent à atteindre ces buts politiques.

D'autres puissances – cela peut-être le cas des États-Unis d'Amérique, de l'Iran ou dans une moindre mesure du Qatar – peuvent-être considérées comme telles au Proche-Orient.

Pourtant, il faut aussi rappeler que l'Union européenne bénéficie d'un atout important : elle peut parler avec tous les acteurs, exception faite des organisations terroristes en raison des principes éthiques qui fondent son action et ses politiques publiques. Par exemple et entre autres, le voyage diplomatique d'Emmanuel Macron en témoigne. Il a eu l'occasion de s'entretenir avec le Premier ministre israélien, mais aussi avec le chef de l'Autorité palestinienne, le roi de Jordanie ou le président d'Égypte. Et il n'est pas le seul dirigeant européen à avoir entrepris ce type de voyage diplomatique, bien au contraire.

Les Européens ouvrent des canaux d'échange et de dialogue avec l'ensemble des acteurs de la région. Ils n'ont certes pas la capacité de s'imposer comme des médiateurs, et ne peuvent pas promouvoir une solution ou un compromis. Mais ils sont dans une position importante, qu'il ne faut pas négliger et qui s'appuie notamment sur des services diplomatiques denses et expérimentés, sur des services de renseignement particulièrement efficaces.

N'oublions pas non plus que l'Europe constitue le premier partenaire commercial d'Israël et demeure le premier soutien financier de l'Autorité palestinienne. Elle est aussi le premier donateur d'aide humanitaire et au développement de la population civile palestinienne. Sa position et son ambition diplomatique sont très claires.

Les Européens parlent de façon mesurée et raisonnable, comme d'un enjeu et d'un problème à prendre en compte et qui peut être résolu. Les Européens au Proche-Orient ont pour principal magistère et instrument la parole et les mots. C'est bien de parler pour le futur, de faire des pas de côté, de dire des choses aujourd'hui peu audibles mais auxquelles on se référera plus tard, et dans lesquelles les citoyens et les électeurs peuvent dans leur majorité se retrouver sans se polariser.

La dispersion des diplomates européens à l'ONU affaiblit la cohésion des chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen le même jour. Que croire ? Le cap des conclusions du Conseil est-il ferme ou flou ? Polyphonie ou cacophonie ? La résolution votée à l'ONU ne mentionne ni le Hamas, ni son agression et ses massacres de masse et antisémites du 7 octobre, ni sa prise de plus de 200 otages. Un **amendement** les mentionnant a été rejeté de peu, ce qui n'a pas empêché six pays européens de voter « pour » la résolution (France, Belgique, Espagne, Portugal, Irlande, Slovaquie), en incohérence avec les conclusions du Conseil européen adoptées le même jour à Bruxelles. Quatre pays membres de l'UE, en cohérence avec celles-ci, ont voté **contre** la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU : **République tchèque, Autriche, Hongrie et Croatie**. Les 17 autres, dont la Pologne, la Slovaquie, les trois pays scandinaves et nordiques, les trois pays baltes, l'Allemagne et l'Italie **se sont abstenus**.

L'Europe a tourné le dos à la puissance. Elle a construit depuis quatre-vingt ans une paix intérieure, inédite, et qui s'étend. Objectivement et factuellement, c'est exceptionnel. Avec sa spécificité d'une association démocratique et supranationale d'États-nations souverains, elle cherche à se donner les moyens de l'influence. Sur le conflit proche-oriental, l'influence de la position de l'UE énoncée par le Conseil européen du 27 octobre 2023 gagnerait à être affirmée et consolidée en toute circonstance – y compris à l'ONU où les États européens et leurs diplomates peuvent « oublier » qu'ils sont membres de l'UE et considérer de façon infantile ou viriliste qu'il est plus important de mettre en scène des postures individuelles (les résolutions des assemblées générales de l'ONU

sont non contraignantes) que de décliner les conclusions du Conseil européen de l'Union européenne.

C'est d'autant plus nécessaire et responsable que les Européens se donneront les moyens d'être influents s'ils déclinent dans leur politique publique proche-orientale leur position définie en Conseil européen, elle-même héritière de la doctrine posée à Venise en 1980.

À partir des positions et des valeurs que l'UE adopte et promeut, elle pourrait proposer et promouvoir des actions politiques de nature à avancer vers l'avenir. Par exemple, une internationalisation de la gouvernance de la bande de Gaza, qui pourrait ainsi bénéficier d'une politique de *State-building* et de son désarmement prévu par les accords d'Oslo. L'UE serait légitime à le faire, au vu de son expérience dans ce type de politiques dans plusieurs pays de l'ex-Yougoslavie depuis le début des années 2000. Plutôt que de se positionner uniquement en « premier » donneur d'aides financières aux territoires palestiniens, elle aurait avantage à prendre l'initiative d'internationaliser, également, la coordination de cette aide, de façon à promouvoir une évaluation par les pairs de ces flux financiers, et à pousser les pays de la Ligue arabe et la Turquie à prendre leur responsabilités et à assumer leurs déclarations de façon transparente. La Commission a d'ores et déjà annoncé qu'elle allait vérifier très précisément l'utilisation des financements européens pour, dit-elle, s'assurer que le Hamas n'en bénéficie pas. L'UE serait également là où on l'attend en déployant son savoir-faire pour que les crimes de masse de civils israéliens perpétrés par le Hamas fassent l'objet d'un procès international.

C'est à l'aune de ce type de capacités et de volontés qu'on pourra juger de la portée d'une UE qui admet ne pas être une puissance géopolitique au Proche-Orient, mais qui assume d'y être influente par le magistère de sa parole, de ses valeurs pluralistes et démocratiques, de sa paix intérieure qu'elle a su maintenir depuis trois générations, de son marché, de ses échanges, de sa culture, et d'une diplomatie riche de « 27 Quai d'Orsay » et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).