



CAREP  
Paris

L'EUROPE ET LA QUESTION PALESTINIENNE (1948-2018) :  
RESPONSABILITE HISTORIQUE ET INCOHERENCE  
DIPLOMATIQUE

PAR BISHARA KHADER

ACTES DU SEMINAIRE : LES RELATIONS ARABO-EUROPÉENNES  
ORGANISÉ PAR LE CAREP-PARIS, LE 28 NOVEMBRE 2018

Bichara Khader est professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et fondateur du Centre d'études et de recherches sur le monde arabe contemporain (CERMAC). Il a été membre du Groupe des Hauts Experts sur la Politique étrangère européenne (Commission européenne) et membre du Groupe des Sages sur le Dialogue entre Peuples et Cultures (Présidence de la Commission européenne). Actuellement, il est professeur visiteur dans différentes universités arabes et européennes.

### BREF RAPPEL HISTORIQUE

L'Europe s'est toujours intéressée à la Palestine. Les grands empires européens – grec, romain, et byzantin – la colonise. Les Croisés y installent un royaume latin (1100-1291). Plus tard au XIX<sup>e</sup> siècle, Européens et Russes y établissent des patriarcats, des consulats, des écoles, des hôpitaux. Cette ruée sur la Palestine ne traduit pas toujours un désir de ressourcement spirituel mais reflète plutôt le souci de chaque pays européen de se positionner sur le terrain éminemment symbolique mais surtout stratégique de la Palestine. J'ai raconté cette longue histoire dans mon livre *L'Europe et la Palestine : des Croisades à nos jours*.<sup>1</sup>

Les premiers projets d'établir en Palestine un État juif sont d'ailleurs des projets européens, émanant de milieux protestants, pour lesquels la Palestine doit revenir aux gens de la Bible, des cercles littéraires (tels que Lamartine ou Alexandre Dumas en France), des milieux industriels surtout anglais qui préconisent un protectorat anglais sur la Palestine ayant pour mission de ramener les juifs en Palestine, comme le préconise un certain Edward Cazalet en 1878, des Sociétés catholiques allemandes qui connaissent un véritable engouement pour la Terre Sainte, voire de cercles antisémites qui voient dans l'établissement d'un État juif en Palestine un moyen de « débarrasser » l'Europe de ses juifs.

Les milieux juifs européens conçoivent également un dessein d'établir un État juif en Palestine. Tel est le cas de Moses Montefiore en 1839, Mordechai Noah en 1844, ou encore Arthur Hollingworth en 1849. Mais l'idée du « retour » prend forme surtout avec Moses Hess (1812-1875) dans son ouvrage *Rome et Jérusalem*<sup>2</sup>, Léon Pinsker (1821-1891) dans sa brochure anonyme<sup>3</sup> et Bernard Lazare (1865-1903). Mais c'est surtout Théodore Herzl (1860-1904) qui donne forme à un sionisme politique, en tant que projet de colonisation de la Palestine<sup>4</sup>. C'est lui qui convoque le premier congrès sioniste mondial à Bâle, en Suisse, en août 1897, adoptant le programme de « création d'un État juif en Palestine ». La Question Palestinienne est née à ce moment-là puisque le sionisme se propose de transplanter en Palestine, terre habitée à 95 % de palestiniens arabes, une population juive d'origine européenne.

---

<sup>1</sup> Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine : des Croisades à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 1999.

<sup>2</sup> Moses Hess, *Rome et Jérusalem*, Paris, Albin Michel, 1981.

<sup>3</sup> *Auto-émancipation*, 1882.

<sup>4</sup> Theodore Herzl, *Der Judenstaat*, Leipzig, Breitenstein Verlag-Buchhandlung, 1896.

Le sionisme, à partir de cette date, a un leader, une idéologie, un cadre organisationnel. Il lui manque le soutien d'une grande puissance européenne. Celui-ci vient, en 1917, sous la forme d'une déclaration britannique, connue sous le nom de la Déclaration Balfour, du 2 novembre 1917, par laquelle le Royaume-Uni – qui n'a aucun titre de propriété sur la Palestine – promet au Baron Walter Rothschild, importante personnalité de la communauté juive, de soutenir la création d'un « Foyer national juif » en Palestine (« *the Government of his Majesty looks with favour the establishment in Palestine of a Jewish National Home* »).

On a beaucoup glosé sur les motivations britanniques. Une chose est certaine : en promettant la Palestine aux juifs, le Royaume-Uni vise à prendre la France de vitesse, annuler ses prétentions sur la Palestine et surtout implanter au cœur de l'Orient arabe un État juif voué au service du Royaume-Uni. Winston Churchill, qui était secrétaire britannique à la Guerre, le reconnaît avec candeur en 1920 : « *S'il devait se créer au cours de notre vie un État juif sur les rives du Jourdain sous la protection de la Couronne britannique avec trois ou quatre millions de juifs, ce serait un événement historique qui serait à tout point de vue bénéfique et serait particulièrement en accord avec les intérêts réels de l'Empire britannique* »<sup>5</sup>.

C'est avec cette visée que la Grande-Bretagne (GB) reçoit de la Société des Nations un Mandat sur la Palestine (le 24 juillet 1922). Pendant toute la durée du mandat (1922-1948), le Royaume-Uni va mettre en œuvre la promesse de Balfour soutenant l'immigration juive, aidant à la constitution d'institutions para-étatiques juives, réprimant sévèrement les révoltes palestiniennes, et notamment celle de 1936-1939. La puissance « mandataire » se comporte comme une puissance coloniale faisant fi des droits de la population arabe palestinienne qui constitue en 1922 près de 93 % de la population totale<sup>6</sup>. Dit clairement, sans le soutien britannique, il n'y aurait probablement pas eu d'État israélien. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Théodore Herzl prophétisait : « *Avec l'Angleterre en guise de point d'appui, nous pouvons être assurés que l'idée sioniste s'élancera plus avant et plus haut que jamais* ».

Pendant et après la Deuxième Guerre mondiale, le monde occidental est bouleversé par la révélation de l'ampleur du génocide perpétré par les nazis. Mais, étrange paradoxe, de nombreux pays européens ainsi que les États-Unis, ferment leurs portes aux survivants juifs du génocide, invoquant d'ailleurs les mêmes arguments qu'on brandit, aujourd'hui, pour endiguer le flot des réfugiés syriens : on ne peut pas les accueillir, ils coûtent cher, ils sont différents, voire constituent un « cheval de Troie »<sup>7</sup>. De 1945 à 1948, à peine 25 000 juifs sont autorisés à s'installer aux États-Unis. Toute honte bue, les Européens encouragent les juifs à aller en « Palestine », à la grande satisfaction d'ailleurs du mouvement sioniste.

C'est ainsi que l'Europe s'est rendue quadruplement coupable : par le soutien britannique au mouvement sioniste, par le massacre des juifs en Allemagne nazie, par le refus d'accueillir chez elle les rescapés et en faisant payer les Palestiniens pour des crimes qu'ils n'ont pas commis. En effet, en 1947, une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, dominée par les puissances occidentales, partage la Palestine entre un État juif lui octroyant 56 % de la Palestine alors que les juifs en possédaient 6,5 %, dons et achats compris, et un État arabe (43 %), avec une zone internationale comprenant les lieux saints (1 %). Depuis cette date, une véritable « purification ethnique », planifiée et méthodique, est entreprise par les sionistes comme le reconnaissent

---

<sup>5</sup> Cité dans Alain Gresh, *De quoi la Palestine est le nom ?* Paris, Les liens qui libèrent, 2010, p 63.

<sup>6</sup> Bichara Khader, *Histoire de la Palestine*, Tunis, MTE, 1976.

<sup>7</sup> El Pais, lundi 19 juin 2017.

aujourd'hui les nouveaux historiens israéliens<sup>8</sup>, comme Ilan Pappé. Les deux-tiers de la population palestinienne sont jetés sur les routes de l'exil : c'est la *Nakba*, ou « catastrophe ». Le 15 mai 1948, l'État d'Israël est proclamé. Un an après, ayant défait les armées arabes venues défendre la Palestine ou annexer ce qu'il en reste, Israël se rend maître de 78 % du territoire palestinien.

Pour justifier la création de leur État, les sionistes vont invoquer tour à tour les persécutions juives en Europe, le besoin d'un refuge, et surtout la Bible (les notions de « peuple élu » et de retour à la « Terre promise ») présentée, ainsi que le dit l'historien israélien Shlomo Sand, « *comme un titre de propriété juridique sur la terre* »<sup>9</sup>.

La création d'Israël conduit à une dé-existence palestinienne et un véritable sociocide, c'est-à-dire la dispersion de tout un peuple, la dislocation de la société palestinienne et son remplacement par une autre société dans la plus pure logique du colonialisme de peuplement qui, soit, refoule la population autochtone, soit, l'extermine. D'ailleurs les dirigeants sionistes reconnaissent avec beaucoup d'aplomb que sans l'éviction des Palestiniens de leur terre, il n'y aurait pas eu d'État juif. Le 5 octobre 1937, Ben Gurion, écrivait à son fils : « *Nous devons expulser les Arabes et prendre leur place. Et si nous devons utiliser la force... alors nous avons la force à notre disposition* ». Plus tard, le général Moshe Dayan reconnaît cette destruction du passé non-juif de la Palestine : « [...] *il n'y a pas un seul endroit construit dans ce pays qui n'ait pas eu auparavant une population arabe* »<sup>10</sup>. En 2017, le projet colonial sioniste n'a pas perdu de sa vigueur : les territoires occupés sont tout simplement considérés comme des « territoires libérés » où les juifs peuvent s'établir en « toute légalité », (loi votée à la Knesset le 7 février 2017), la Cisjordanie est nommée « Judée et Samarie », Quant aux Palestiniens, ils n'ont qu'à partir selon le discours d'Avigdor Lieberman, ministre de la Défense en 2018, ainsi que de nombreux autres ministres israéliens du gouvernement Netanyahu qui prônent le transfert, volontaire ou forcé, des palestiniens hors de Palestine.

Les Européens ne mesurent pas d'emblée l'ampleur de la tragédie palestinienne. Certains milieux catholiques s'en émeuvent pourtant. Écrivant dans le Figaro, François Mauriac dénonce les agissements sionistes : « *C'est une loi de ce temps qu'un groupe humain persécuté, à peine est-il délivré de ses oppresseurs, opprime à son tour. L'esprit totalitaire enfante les mêmes monstres chez les victimes d'hier que chez leurs bourreaux* »<sup>11</sup>.

À l'exception de certains pays (la Grèce, le Portugal et l'Espagne) et de certains milieux catholiques (notamment la revue Témoignage Chrétien), Israël bénéficie, en Europe, d'un état de grâce. Le juif devenu Israélien s'installe dans la conscience collective. Des dizaines de livres sont publiées pour chanter « le miracle israélien ». Des films sont commandités pour raconter l'« épopée héroïque » du sionisme. Des milliers de jeunes européens séjournent dans ses kibboutzim et reviennent convertis au « sionisme ». Le drame palestinien est tout simplement occulté.

Ayant consolidé son État et accaparé 78 % du territoire palestinien, Israël s'active désormais à assurer une suprématie militaire sur toute la région. Pour ce faire, il lui faut absolument briser l'élan pan-arabiste dont Nasser s'est fait le champion. En effet, dès l'annonce de la nationalisation de la

---

<sup>8</sup> Ilan Pappé, *Purification ethnique en Palestine*, Paris, Fayard, 2008.

<sup>9</sup> Shlomo Sand, *Comment j'ai cessé d'être juif*, Paris, Champs actuel, 2015, p.73.

<sup>10</sup> Cité par Joseph Massad, *La persistance de la question palestinienne*, Paris, La Fabrique, 2009, p.21.

<sup>11</sup> Cité par Samir Kassir et Farouk Mardam Bey, *Itinéraires de Paris à Jérusalem : la France et le conflit israélo-arabe*, t.1, Paris, Revue d'études palestiniennes, 1992, p.109.

Compagnie du Canal de Suez, Israël prépare son offensive. Français et Britanniques se lancent dans la bataille. C'est la guerre de Suez de 1956, qualifiée par les Arabes d'« agression tripartite ». Comme on le sait, défait militairement, Nasser engrange une victoire politique car Soviétiques et Américains vont conjointement contraindre Israéliens, Britanniques et Français à quitter l'Égypte. Pour les Israéliens, ce n'est que partie remise. La guerre de 1967 sera la bonne : Israël lance une attaque surprise, détruit l'aviation égyptienne au sol, occupe le Sinaï, le plateau du Golan syrien, la Cisjordanie et la Bande de Gaza. Meurtri et humilié, Nasser succombe à une crise cardiaque fin septembre 1970.

Cinquante ans après la guerre des Six-Jours de 1967, Israël continue, en violation du droit international et des Conventions de Genève de 1948, à occuper le Golan (qu'il a d'ailleurs annexé en 1981), la Cisjordanie, dont Jérusalem Est, annexée en 1980, réunifiée, et, désormais, qualifiée de « capitale éternelle du peuple juif ». Personne aujourd'hui, comme hier, n'est capable d'amener Israël à se soumettre aux règles de droit, ni les Nations unies, ni les États-Unis, ni, a fortiori, l'Union européenne.

Ce texte s'attache à analyser le rapport de la Communauté Économique Européenne (CEE) puis de l'Union européenne (UE) au conflit israélo-arabe, et plus particulièrement à la Question Palestinienne. L'hypothèse qui sous-tend cette étude est la suivante : La position européenne sur la question palestinienne a évolué de manière significative de 1957 à 2018 dans le sens de la reconnaissance des droits du peuple palestinien à l'auto-détermination et du rejet de la politique israélienne d'occupation et de colonisation. Cependant cette politique déclaratoire n'a pas empêché Israël de poursuivre son occupation et sa colonisation des territoires palestiniens et arabes, ce qui révèle le mépris d'Israël de la légalité internationale et le peu d'intérêt qu'il accorde à la diplomatie européenne.

## 1. LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (CEE) ET LA QUESTION PALESTINIENNE (1957-1973) : DE LA NÉGLIGENCE A LA PRISE DE CONSCIENCE

De 1957 à 1967, la CEE est concentrée sur la consolidation du projet d'intégration. Les six pays fondateurs n'ont pas de politique étrangère commune. Mais sur Israël, il y a unanimité : il faut laver la honte de l'holocauste, aider le nouvel État par tous les moyens : réparations financières allemandes (820 millions de dollars en 12 annuités)<sup>12</sup>, coopération militaire et nucléaire française<sup>13</sup>, soutien diplomatique de tout l'Occident. C'est une façon de se décharger, à bon compte, d'un sentiment de culpabilité tout en s'assurant d'un appui solide au Moyen-Orient, une région ô combien importante sur le plan stratégique et énergétique. Décidément, comme le rappelait le poète palestinien Mahmoud Darwish : « *le grand malheur des Palestiniens est d'avoir comme ennemi Israël* », qui, des décennies après l'Holocauste, demeure le territoire sacré de la coupable conscience occidentale.

Que l'établissement d'Israël ait produit un exode massif des deux tiers de la population palestinienne, cela n'est guère un sujet de préoccupation majeure pour les États européens. Certes il y a la question humanitaire des réfugiés, mais l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les

---

<sup>12</sup> Shahram Cerbin (ed.), *Germany and the Middle East, patterns and prospects*, Londres, Westview Press, 1987.

<sup>13</sup> Samy Cohen, *De Gaulle, les gaullistes et Israël*, Paris, Alain Moreau, 1974, et Claudine Rulleau, *La Politique arabe de la France, de de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Copernic, 1980.

réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) s'en occupe. La Question palestinienne est ainsi réduite à un problème humanitaire et sa dimension politique est occultée. Ayant été expulsé de la géographie, voilà que le peuple palestinien est expulsé de l'histoire.

Et pourtant c'est pendant cette décennie qu'émerge la résistance armée palestinienne (première attaque du Fatah le 1<sup>er</sup> janvier 1965) et que la question palestinienne devient le nœud gordien du nationalisme arabe. Israël voit dans le pan-arabisme émergent une menace existentielle et se prépare à le réduire en miettes. L'Europe partage la même approche israélienne : elle craint ce qu'elle qualifie de « contagion arabiste » dans les pays pétroliers dont elle dépend pour ses approvisionnements énergétiques et n'apprécie guère le discours anti-impérialiste et donc anti-sioniste de Nasser. La France, en particulier, ne voit pas d'un mauvais œil l'humiliation du dirigeant égyptien qui s'est rangé du côté du FLN algérien pendant la guerre de libération nationale. C'est donc dans la liesse générale que les Européens saluent la victoire de leur petit David contre le Goliath arabe. Il suffit de parcourir les journaux de l'époque pour voir vers qui penchait le sentiment populaire.

Présentée, comme toujours, comme une guerre de légitime défense, la guerre des Six-Jours permet à Israël d'occuper des territoires quatre fois plus étendus que sa propre superficie. L'occupation produit un nouvel exode palestinien de près de 500 000 personnes. Le 5 juin 1967 représente depuis la *Naksa* (« rechute »), deuxième Nakba en moins de 20 ans.

De par la profondeur de son impact sur les consciences arabes, la défaite de 1967 marque une fracture historique. Les peuples arabes, profondément blessés et humiliés, se raccrochent à la résistance palestinienne. Loin du champ de bataille, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte le 22 novembre 1967 la résolution 242, affirmant « *la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région* », mais aucune mention n'est faite des droits du peuple palestinien. Cette omission volontaire est corrigée deux ans après, par l'Assemblée Générale (dont les résolutions ne sont pas contraignantes), qui reconnaît par un vote historique, le 6 décembre 1969, « *les droits inaliénables du peuple palestinien* ».

Jusqu'à ce moment, la Question Palestinienne est absente de l'agenda de la Communauté européenne. Elle est abordée lors de la première rencontre des six ministres européens des Affaires étrangères, à Munich, en novembre 1970. En 1971, la CEE adopte le document Schuman qui « *appelle Israël à se retirer des territoires occupés en échange d'une reconnaissance des États Arabes de l'État d'Israël* ». À la suite de la publication de ce document, la CE publie sa première déclaration officielle sur le conflit israélo-arabe, en 1971, appelant « *à une paix juste au Moyen-Orient* ». Mais il n'y est pas fait mention du peuple palestinien.

La guerre de 1973 et surtout le premier choc pétrolier prennent l'Europe au dépourvu. L'Europe découvre combien elle est vulnérable à un embargo pétrolier car dépendante du monde arabe sur le plan énergétique, et surtout combien la Palestine est au cœur des préoccupations des peuples arabes. Le 6 novembre 1973, les 9 pays de la CEE (les six pays fondateurs ont été rejoints, en 1972, par le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark) adoptent une déclaration affirmant, entre autres, « *l'inadmissibilité de l'acquisition d'un territoire par la force* ». Et, pour la première fois, il y est fait référence « *aux droits légitimes des Palestiniens* ».<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Déclaration Commune des Gouvernements de la CEE sur la Situation du Proche-Orient*, Copenhague, Communauté économique européenne, 6 novembre 1973.

Les pays arabes saluent l'évolution de la position européenne et proposent un dialogue politique avec la CEE au travers de la Déclaration à l'Europe Occidentale, adoptée par le Sommet Arabe d'Alger, le 28 novembre 1973.

## 2. LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LE DIALOGUE EURO-ARABE : L'ÉMERGENCE D'UN ACTEUR AUTONOME (1973-1980)

Entamé en 1974, le dialogue euro-arabe vise, du point de vue européen, à s'assurer des approvisionnements énergétiques réguliers, à bénéficier de l'ouverture des marchés arabes et à capter, en Europe, les excédents financiers des pays pétroliers. Du côté arabe, l'objectif est tout autre : il s'agit essentiellement d'amener la CEE à clarifier sa position sur la question centrale qui préoccupe les arabes, à savoir la question palestinienne<sup>15</sup>. En six ans de dialogue permanent, les objectifs européens sont largement atteints : il n'y a plus eu d'embargo pétrolier, la CEE est devenue le principal partenaire commercial des pays du Maghreb et du Machrek, et pratiquement plus de 35 à 40 % des excédents financiers sont recyclés en Europe.<sup>16</sup>

Quant à la position européenne sur la Question Palestinienne, elle a évolué, lentement mais sûrement, tant sur le plan de la terminologie que du contenu. Ainsi, en février 1977, la CEE affirme qu'elle « s'oppose à la politique de colonisation israélienne » et à toute mesure visant à « modifier unilatéralement le statut de Jérusalem ». En juin de la même année, le Conseil européen, réuni à Londres, appelle à « une patrie pour le peuple palestinien » (« a homeland for the Palestinian People ») qui « doit participer aux négociations de façon appropriée ».

La visite du Président Sadate à Jérusalem en novembre 1977 prend l'Europe de court et la met dans une situation embarrassante car, d'un côté, elle ne voit pas de mauvais œil cette « initiative audacieuse », mais d'un autre côté, elle préfère et insiste sur un « règlement global qui prenne en considération les droits et les préoccupations de toutes les parties ». Aussi affirme-t-elle, en décembre 1978, « la centralité de la question palestinienne » tout en évitant de mentionner l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en tant que seul représentant légitime du peuple palestinien comme le réclame la partie arabe et notamment Naïm Khader, premier représentant de l'OLP à Bruxelles et cheville ouvrière du dialogue euro-arabe.

Ce tabou est levé lors de la Déclaration de Venise du 13 juin 1980 où la CEE mentionne explicitement l'OLP « qui doit être associée aux négociations ». Comme on pouvait s'y attendre, ce texte suscite une levée de boucliers en Israël. Dans une déclaration à la Knesset, le 19 juin, le premier ministre Shamir dénonce la position européenne sur l'OLP qui selon lui, est « une organisation d'assassins » et affirme, sans broncher, qu'il n'est pas nécessaire de créer un État palestinien puis qu'« il y en a déjà un : en Jordanie ». Il va même jusqu'à brandir la menace de jeter la Déclaration de Venise dans la poubelle de l'histoire.

La Déclaration de Venise a posé les jalons d'une solution négociée du conflit israélo-arabe. Elle est venue couronner l'exercice de diplomatie multilatérale euro-arabe le plus abouti. L'acteur européen

---

<sup>15</sup> Ahmad Dajjani, *Euro-Arab dialogue, an Arab point of view*, Le Caire, Anglo-Egyptian Library, 1976.

<sup>16</sup> Bichara Khader, *Arab money in the West*, Report to the Arab League, 1986.

a su forger une politique indépendante des États-Unis et résister aux pressions israéliennes. Malheureusement, durant la décennie suivante, les divisions internes des pays arabes font voler en éclats le consensus arabe. Quant à l'Europe, elle rentre dans le rang, et les États-Unis reprennent l'initiative. Le dialogue euro-arabe entre alors dans une longue phase d'hibernation.

### 3. LA DÉCENNIE 1980-1990 : L'ÉCLIPSE DE L'ACTEUR EUROPÉEN

Indubitablement, la décennie 1970, a été celle de la Palestine. Le Time Magazine a consacré un article de fond aux palestiniens intitulé *Les palestiniens, clé de la paix au Moyen-Orient (The Palestinians : key to Middle East Peace)*. Toutefois, la moisson de la décennie suivante, les années 1980, va être bien amère (« *bitter harvest* », selon l'expression anglophone consacrée) pour les palestiniens et pour la paix.

Dans le monde arabe, la signature du traité de paix israélo-égyptien est considérée comme une trahison. L'Égypte est mise au ban du système régional arabe, de nombreux pays arabes rompent leurs relations diplomatiques avec l'Égypte et le siège de la Ligue des États Arabes est installé en Tunisie. En outre, la guerre civile libanaise (1975-1989) et la guerre Iran-Irak (1980-1990) disloquent davantage le monde arabe. L'Europe n'a plus, en face d'elle, un front uni ni un seul interlocuteur, et ne peut poursuivre le dialogue euro-arabe en l'état, d'autant plus que le contre-choc pétrolier de 1982 réduit l'appétit européen pour un dialogue avec les pays producteurs.

En Europe même, Margaret Thatcher, élue en Grande Bretagne en 1979, s'active à revigorer les liens euroatlantiques. François Mitterrand, élu en France en 1981, ne veut pas d'un dialogue auquel s'oppose l'État d'Israël. Outre-atlantique, Ronald Reagan, nouveau président des États-Unis, réactive la guerre froide, reprend l'initiative et force l'Europe à se placer sous le giron américain. Plus question qu'elle joue cavalier seul.

Le retour de l'Amérique sur la scène proche-orientale et l'affaiblissement de l'Europe sont des développements positifs du point de vue d'Israël qui, désormais, a les coudées franches. Après avoir neutralisé l'acteur égyptien, par son traité de paix, Israël peut agir à sa guise et mettre ses menaces à exécution. Il s'y prend de différentes manières. D'abord, il poursuit son travail d'élimination physique de toute une génération de représentants de l'OLP en Europe dont mon Frère Naïm Khader, assassiné à Bruxelles le 1<sup>er</sup> juin 1981. Quelques jours plus tard, le 7 juin 1981, Israël bombarde la centrale nucléaire irakienne, Osirak. En décembre 1981, il annexe le plateau du Golan syrien. Aucune instance internationale ne parvient à lui barrer la route. C'est donc en toute impunité, que le 6 juin 1982, Israël envahit le Liban et force Yasser Arafat et ses compagnons à évacuer Beyrouth, laissant les camps palestiniens sans protection.

Ni les assassinats de dirigeants palestiniens en Europe, ni l'invasion du Liban n'amènent l'Europe à adopter une position ferme à l'égard d'Israël. Pire, souvent, les États européens reprennent à leur compte la version israélienne des événements : ainsi les assassinats des représentants palestiniens de l'OLP en Europe sont de simples règlements de compte entre factions palestiniennes rivales. Quant à l'invasion du Liban, la CEE la condamne dans sa Déclaration de Bonn du 9 juin 1982. Elle va jusqu'à enjoindre Israël à répondre à dix requêtes européennes, dont notamment la nécessité de « *respecter les Conventions de Genève* », de « *ne pas avoir d'intentions offensives* » ou encore de « *respecter le cessez-le-feu* ». Mais fort de l'appui américain, Israël fait la sourde oreille et refuse de



répondre aux requêtes européennes. La CEE est désarçonnée : elle n'a plus rien à proposer. La France et l'Égypte tentent vainement de présenter un plan conjoint de sortie de crise, mais sans succès.

Le Président Reagan présente donc son propre plan, le 1<sup>er</sup> septembre 1981. Mais sa proposition prend la CEE à contre-pied puisqu'il refuse, à la fois, l'annexion par Israël de la Cisjordanie et de Gaza et la création d'un État palestinien indépendant auquel il préfère une sorte d'« *auto-gouvernement* » (self-government) associant la Cisjordanie, Gaza et la Jordanie<sup>17</sup>. Ce retour à l'option jordanienne va à l'encontre de la position européenne telle qu'elle a été exprimée dans la Déclaration de Venise de 1980

Pour les palestiniens, c'est la traversée du désert. Certes le massacre de Sabra et Chatila, le 20 septembre 1982, suscite une grande émotion dans les opinions publiques arabes et européennes. Mais sur le plan politique, la résistance palestinienne a perdu sa base libanaise, après avoir perdu celle de Jordanie. Elle est désormais acculée à l'exil.

La communauté arabe, divisée, ressemble à un bateau ballotté par les vents, sans gouvernail et sans capitaine. Certes, le Plan arabe de Fès de septembre 1982 reconferme l'OLP en tant que seul représentant légitime du peuple palestinien, mais son article 7 reconnaît implicitement l'État d'Israël. Ce plan de paix arabe est à nouveau remis sur le tapis en 2002, en 2007 et en 2017 dans une persévérance qui frise l'absurde puisqu'il est systématiquement rejeté par Israël.

Quant à l'Europe, elle est absorbée, vers la moitié des années 1980, par les discussions concernant l'approfondissement de son projet d'intégration et surtout par l'intégration de deux nouveaux membres en 1986 : l'Espagne et le Portugal. L'Espagne qui n'avait pas de relations avec Israël se voit pratiquement contrainte d'établir des relations diplomatiques avec cet État. Est-ce la fin d'une anomalie, un choix du gouvernement socialiste mené par Felipe Gonzalez, une volonté d'enterrer la politique pro-arabe du franquisme ou une condition non-écrite d'adhésion à l'Union européenne ? Probablement tout cela à la fois.

Israël engrange plusieurs victoires dans les années 1980. Certes son image est écornée suite à l'invasion du Liban et les massacres de Sabra et Chatila. Mais la géopolitique internationale et régionale joue en sa faveur. Le dossier israélo-arabe n'est plus une priorité américaine. Et au Moyen-Orient, la guerre Iran-Irak, la guerre civile libanaise et les révoltes sociales dans les pays arabes provoquées par l'application des programmes d'ajustement structurel accaparent l'attention des régimes arabes.

C'est dans ce contexte plutôt morose que l'UE va recourir à un subterfuge : elle adopte le Règlement 3363/86 concernant le régime tarifaire applicable aux territoires occupés. Cela signifie que l'UE considère les territoires palestiniens occupés comme « une unité territoriale distincte d'Israël ». C'est une condamnation indirecte de la politique d'annexion et de colonisation de l'État d'Israël, car ce règlement permet, désormais, aux palestiniens d'exporter leurs produits agricoles sur les marchés européens. Ce faisant, l'UE poste un acte politique sous le couvert d'une « ouverture économique ». Ce subterfuge n'a pas échappé aux dirigeants israéliens qui vont tout faire pour empêcher que ces produits n'arrivent sur les marchés européens sous label palestinien.

---

<sup>17</sup> William Quandt, *Peace Process: American diplomacy in the Arab-Israeli conflict*, Berkeley, University of California, 3d ed., 2005, p.255.

Alors qu'Israël pensait que la résistance palestinienne avait été définitivement réduite à néant, la première Intifada éclate à l'intérieur des territoires palestiniens, vingt ans après la guerre des Six-Jours. De 1967 à 1987, la confrontation israélo-palestinienne à l'intérieur des territoires palestiniens était relativement « *silencieuse* », pour reprendre le titre de l'ouvrage de Jean-Paul Chagnollaud<sup>18</sup>. Alors que tout allait bien pour Israël, l'Intifada vient alors tout d'un coup rappeler que les palestiniens sont toujours là (visibilité), en tant que groupe national (identité), attachés au sol natal (territorialité), et qu'ils ne peuvent pas être réduits au silence (*soumoud*, ou « résistance »). L'Intifada met fin à un processus de circulation : en effet, depuis sa naissance, la résistance palestinienne s'est organisée dans les camps de réfugiés hors de Palestine. L'Intifada la ramène en Palestine.

Capitalisant sur un soulèvement populaire plus spontané qu'organisé, Arafat proclame, à Alger, le 15 novembre 1988, l'Indépendance de la Palestine. L'UE réagit prudemment le 21 novembre en déclarant que « *la décision des Palestiniens reflète la volonté du Peuple Palestinien d'affirmer son identité nationale* ». Un mois après, le 13 décembre 1988, Arafat déclare à l'Assemblée générale des Nations unies la renonciation de l'OLP « *au terrorisme sous toutes ses formes* », la « *reconnaissance du droit d'Israël à l'existence et à la sécurité* », et « *l'acceptation de la résolution 242 du Conseil de Sécurité* ». Ces assurances poussent les Américains à entamer un dialogue significatif avec l'OLP. Arafat est réhabilité : il est invité à Madrid en janvier 1989, puis à Paris du 2 au 4 mai 1989.

En juin 1989, dans sa Déclaration de Madrid de juin 1989, l'UE considère que « *l'OLP ne doit pas seulement être associée au processus de paix mais prendre part entièrement dans ce processus* ».

Quelques mois après, un véritable bouleversement géopolitique secoue l'Europe. La chute du Mur de Berlin, en 1989, ouvre la voie à l'unification allemande. Le double pilier franco-allemand sur lequel repose l'architecture communautaire, se fissure. La France, inquiète face à une Allemagne agrandie et revigorée, tente de réactiver ses liens méditerranéens en réanimant le dialogue euro-arabe, moribond depuis 1981. François Mitterrand organise une Conférence ministérielle euro-arabe, à la veille de Noël, le 22 décembre 1989, afin de contrebalancer le nouveau rôle de l'Allemagne dans l'Est européen. Malheureusement, 8 mois après la Conférence de Paris, l'armée de Saddam Hussein occupe le petit Émirat du Koweït, provoquant une nouvelle brèche dans le camp arabe, et tuant dans l'œuf l'initiative française.

La crise koweïtienne met l'OLP à rude épreuve. Dès juillet 1990, les palestiniens perçoivent une nette crispation des relations entre l'Irak et le Koweït. D'emblée, l'OLP tente de désamorcer la situation en appelant les deux pays à régler leur différend à l'amiable entre « frères arabes ». Le livre de Pierre Salinger et Eric Laurent<sup>19</sup> rend hommage aux efforts de Yasser Arafat pour désamorcer la crise.

Saddam Hussein passe outre les conseils de ses pairs arabes lors des pourparlers de Riyad, le 31 juillet 1990, et passe à l'attaque le 2 août 1990. L'OLP est désemparée, subodorant les conséquences négatives, pour le monde arabe et surtout pour la Question Palestinienne, de cette aventure militaire. Elle présente le 6 août une initiative de paix appelant au retrait immédiat des troupes irakiennes de l'Émirat. La France lance une initiative similaire, le 24 septembre 1990, à l'Assemblée générale des Nations unies. Quant aux Russes, ils se disent favorables à un règlement de cette crise entre arabes.

---

<sup>18</sup> Jean-Paul Chagnollaud, *Israël et les territoires occupés, la confrontation silencieuse*, Paris, L'Harmattan, 1986.

<sup>19</sup> Pierre Salinger, Eric Laurent, *Guerre du Golfe, le dossier secret*, Paris, Olivier Orban, 1991.

Toutes ces initiatives n'ont servi à rien, car dès le mois de septembre les États-Unis commencent l'envoi de leurs troupes en Arabie saoudite pour en découdre avec le régime de Saddam Hussein. La guerre de « libération » du Koweït est déclenchée en janvier 1991. L'Émir Al-Sabah est remis en selle, mais la victoire de la coalition occidentale laisse aux vainqueurs, selon la formule de Jean Baudrillard « *le goût amer d'une irréalité victoire sur mesure* »<sup>20</sup>. Et, j'ajouterais, avec Jean-Pierre Chevènement, « *le goût amer d'une guerre pour le pétrole* »<sup>21</sup>.

Cette guerre suscite dans le monde arabe une satisfaction mêlée à une grande colère. En effet, tout en se réjouissant de la libération du Koweït injustement occupé, les peuples arabes conservent de ce triste épisode l'amer sentiment que toutes les occupations ne se valent pas puisque l'occupation du Koweït par l'Irak est punissable, tandis que l'occupation de la Palestine par Israël est tolérable. Ce traitement différencié des crises moyen-orientales est ressenti comme une humiliation et un flagrant déni de justice dont l'Occident peine, jusqu'à ce jour, à en mesurer l'impact sur les consciences collectives.

L'UE n'est pas sortie indemne de cette crise, car elle a préféré s'aligner sur la position américaine, écartant toute possibilité de négociation politique. Ce faisant, elle a laissé la porte ouverte à l'accusation de « deux poids, deux mesures » qui entache son image et sa crédibilité.

#### 4. L'UE ET L'INDUSTRIE DES « PROCESSUS DE PAIX » : 1991-2000

À peine les poussières de la guerre du Golfe sont-elles retombées qu'Américains et Européens ressortent le dossier palestinien. « *La guerre se jugera à l'aune de la paix* », écrit Jean-Pierre Chevènement, ministre français de la Défense démissionnaire<sup>22</sup>. Le Président Bush, lui-même, dans sa première intervention au Congrès après la guerre du Koweït, le 6 mars 1991, tente d'apaiser les peuples arabes : « *Le temps est venu de mettre fin au conflit israélo-palestinien* » proclame-t-il. Et de dépêcher dans la région son Secrétaire d'État, James Baker, pour préparer la Conférence de paix à Madrid, du 30 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 1991.

Celle-ci est placée sous le double parrainage américano-russe et non sous l'égide des Nations unies. Mais, paradoxalement, l'OLP ne peut y participer en tant que telle à la tête d'une délégation palestinienne séparée et les palestiniens résidents à Jérusalem ne sont pas admis. C'étaient les conditions préalables posées par Yitzhak Shamir, premier ministre israélien.

L'UE est invitée à la Conférence, mais elle n'a pas de voix au chapitre. Cependant elle se voit confier la présidence d'un Groupe de travail sur la coopération économique (REDWEG) et la Co-Présidence, avec la Norvège, du Comité ad Hoc pour l'assistance aux Palestiniens. Alors que les États-Unis s'approprient le rôle d'« acteur » et de parrain du Processus de paix, l'UE doit se contenter du rôle du banquier.

La Processus de Madrid démontre rapidement ses limites. Dès le 17 février 1992, l'UE décide de prendre ses distances vis-à-vis d'un processus dont les imperfections sont devenues patentes,

<sup>20</sup> Jean Baudrillard, *La guerre du Golfe n'a pas eu lieu*, Paris, Galilée, 1991, p.81.

<sup>21</sup> Jean-Pierre Chevènement, *Le vert et le noir : intégrisme, pétrole, dollar*, Paris, Grasset, 1995.

<sup>22</sup> « La France et le nouvel ordre mondial », *Jeune Afrique*, 10-16 avril 1991.

notamment la mise à l'écart de l'ONU, la faible représentativité palestinienne et le rôle négligeable dévolu à l'UE (Déclaration de Lisbonne, 17 février 1992). Dans de telles conditions, le processus ne pouvait que s'enliser.

L'arrivée au pouvoir en Israël du parti travailliste, en 1992, insuffle une nouvelle dynamique aux négociations. Celles-ci sont menées secrètement grâce à la médiation discrète d'un pays européen, non-membre de l'UE : la Norvège. Ces négociations aboutissent à un accord intérimaire entre négociateurs palestiniens et israéliens, appelé Accords d'Oslo.

Le Président Clinton exige que la signature officielle se fasse à Washington en sa présence. C'est chose faite le 13 septembre 1993. Le Président de la Commission, Jacques Delors et le Président du Conseil, Willy Claes, assistent à la cérémonie de signature, mais assis dans les tribunes. Ni les américains, ni, a fortiori, les Israéliens ne souhaitent un coparrainage euro-américain du Processus de Paix, les premiers parce qu'ils veulent être seuls à le piloter et les seconds parce qu'ils accusent l'UE de « parti pris » pro-palestinien depuis la Déclaration de Venise.

Ce n'est pas le lieu ici de gloser sur le contenu des Accords d'Oslo, de leur nature asymétrique, de leurs objectifs douteux, de l'absence de mécanismes de suivi, ou de faire état des débats houleux qui ont opposé les palestiniens à son sujet<sup>23</sup>.

Ce qui mérite en revanche d'être souligné ici, c'est que l'UE y a cru, sans doute trop naïvement, et s'est engagée à la soutenir financièrement. Le 1<sup>er</sup> octobre 1993, Willy Claes participe à la Conférence de Washington de « Soutien à la paix au Proche-Orient », et rappelle que l'UE est le principal donateur aux territoires palestiniens et refuse, de ce fait, que les États-Unis s'arrogent le droit de diriger les opérations de soutien. C'est la Norvège qui est finalement chargée de cette mission.

Sur le plan diplomatique, Arafat est accueilli à l'UE le 8 novembre 1993. Le soutien européen est confirmé par la création d'un mécanisme financier appelé « Accord de paix » s'ajoutant aux contributions des États européens au budget de l'UNRWA. Mieux encore, le 19 avril 1994, le soutien au Processus de Paix devient l'une des cinq actions communes de politique étrangère de l'UE.

Les négociations israélo-palestiniennes pour mettre en application les dispositions de l'Accord d'Oslo se tiennent la plupart du temps au Département d'État à Washington. Très vite, le processus d'Oslo achoppe sur les divergences d'interprétation, et se trouve menacé par la poursuite de la colonisation israélienne.

Le massacre de 29 fidèles musulmans dans la grande mosquée d'Hébron par le colon juif Baruch Goldstein, le 25 février 1994, ouvre un cycle infernal : violence des colons, attentats palestiniens, répression israélienne, bouclage des territoires occupés. Les palestiniens craignent une impasse durable des négociations qui ferait le jeu d'Israël. Aussi consentent-ils à signer l'Accord du Caire, le 4 mai 1994, aussi nommé Accord sur la Bande de Gaza et la Région de Jéricho, inaugurant la phase d'émiettement des territoires palestiniens, appelée pudiquement « processus de paix par étapes ». C'est une erreur historique car les Palestiniens s'installent dans une logique de soumission au diktat israélien puisque, désormais, ce sont les Israéliens qui proposent, imposent et disposent. Ce sont d'ailleurs eux qui autorisent Arafat à faire son entrée à Gaza en juillet 1994. Plus tard, une Autorité

---

<sup>23</sup> Nicolas Dot-Pouillard, *La mosaïque éclatée : une histoire du mouvement national palestinien 1993-2016*, Paris, Sindbad-Actes Sud, 2016.

palestinienne, sans autorité, s'installe à Ramallah, devenu le siège de l'administration palestinienne. Mais tout mouvement à l'intérieur de la Palestine occupée est soumis à l'autorisation israélienne. Maigre dividende de la paix !

C'est donc Israël qui dicte le rythme et le contenu des négociations, tout en multipliant les colonies. Cela n'empêche pas le Royaume de Jordanie de signer avec Israël un traité de paix, le 26 octobre 1994, parrainé naturellement par le président Clinton.

En dépit de la violence qui ponctue les années 1994 et 1995, les négociations se poursuivent cahin-caha. Le 11 août 1995, un accord portant sur « l'autonomie de la Cisjordanie » est paraphé. Il est signé officiellement à la Maison Blanche, le 28 septembre 1995 : c'est OSLO 11.

À rebours des naïfs impénitents, je soutiens qu'Oslo II a enterré définitivement la solution des deux États, et donc la possibilité de la création d'un État palestinien souverain, contigu et viable. Car les territoires palestiniens ont été découpés en trois zones : A, B et C. La zone A qui représente 18 % de la superficie de la Cisjordanie et comprend 7 villes palestiniennes est placée sous l'Autorité Palestinienne. La zone B, qui représente 22 % de la superficie et correspond aux régions rurales est partagée entre une Administration Civile palestinienne et une Administration Militaire israélienne. La zone C, qui représente 60 % du territoire, est placée sous contrôle exclusif israélien. Ainsi Oslo II consacre la fragmentation des territoires occupés car il laisse tout sauf les villes à Israël, selon la formule consacrée « donner le minimum de territoire avec le maximum de la population »

Malgré le caractère asymétrique d'Oslo II et les multiples avantages qu'il procure à la puissance d'occupation, en Israël, les extrémistes juifs crient au scandale et à la trahison. L'un des leurs, Yigal Amir, assassine Yitzhak Rabin, le 4 novembre 1995, alors qu'il participait à un rassemblement pour la paix. Yigal Amir est devenu l'icône des colons, tout comme Baruch Goldstein, l'assassin de la mosquée d'Hébron.

Entre 1993 et 1995, l'UE adopte un profil bas, laissant le pilotage du processus de paix aux américains, se contentant de fournir une aide financière à l'autorité palestinienne. Lorsque Oslo II est signé à Washington, Felipe Gonzalez, assurant la présidence du Conseil, assiste à la cérémonie de signature en tant que témoin. Il faut reconnaître que l'UE a d'autres chats à fouetter durant cette période : préparation du quatrième élargissement à la Suède, la Finlande et l'Autriche, et surtout préparation de la grande conférence de Barcelone sur le partenariat euro-méditerranéen de novembre 1995<sup>24</sup>.

Le projet de partenariat était, au départ, limité aux pays du Maghreb, mais suite à la signature des Accords d'Oslo en 1993, l'UE décide de l'élargir au Pays du Machrek, incluant Israël et l'Autorité palestinienne. Ce faisant, l'UE cherche à soutenir le processus de paix. Dans les faits, la présence d'Israël, puissance d'occupation, dans ce regroupement régional a été une pierre d'achoppement puisque l'UE exigeait la normalisation des relations entre les partenaires arabes et Israël avant la fin du conflit, ce qui constitue une inversion méthodologique du processus d'intégration régionale.

Entre 1995 et 2005, pratiquement tous les pays partenaires méditerranéens signent un Accord d'Association avec l'UE. Le premier Accord d'association dans le cadre du Processus de Barcelone est signé entre l'UE et Israël en décembre 1995, prévoyant dialogue politique et libéralisation progressive

---

<sup>24</sup> Bichara Khader, *Europa por el mediterraneo de Barcelona a Barcelona*, Barcelona, Icaria, 2009.

des échanges. Chose étonnante, aucune référence n'est faite à la nécessité de respecter la légalité internationale et de mettre un terme à une occupation qui dure depuis 29 ans.

En revanche, l'UE multiplie les demandes pour une meilleure gouvernance de l'Autorité palestinienne. Se pliant aux exigences de l'UE et des États-Unis, Yasser Arafat organise, en janvier 1996, des élections présidentielles et législatives. L'UE débloque 10 millions d'euros à cet effet et dépêche près de 300 observateurs pour veiller au bon déroulement du scrutin. Les islamistes du Hamas et du Jihad islamique boycottent les élections. Sans surprise, Arafat est élu avec 88,1 % des voix.

À peine les élections terminées, Israël assassine Yahya Ayache, un ingénieur palestinien, membre du Hamas. De représailles en répression, les territoires palestiniens entrent en ébullition. Le processus de paix est fragilisé davantage. Le rêve d'Oslo s'évapore. Les Américains s'en alarment et organisent un sommet à Charm el-Cheikh, le 6 mars 1996, nommé Sommet des faiseurs de paix. Comble de la farce, le président Clinton a failli ne pas y inviter Yasser Arafat. C'est Jacques Chirac, président français, qui rappelle à Clinton le danger qu'implique pour l'avenir de la paix, une absence aussi remarquée. Comme à l'accoutumée, la conférence se conclut par des poignées de mains. L'industrie du processus de paix fonctionne à plein régime : conférences, rapports, déplacement de journalistes, poignées de main, photos. Mais sur le terrain, c'est le rapport de force qui s'impose : une puissance d'occupation et un peuple occupé.

Face à l'effacement de l'UE, la France tente de réactiver sa diplomatie. Jacques Chirac entame deux visites au Proche-Orient : au Liban, du 3 au 6 avril 1996, et en Égypte, du 7 au 9 avril. Au pays du Cèdre, le président français défend « sa souveraineté et son indépendance » et appelle au retrait des troupes étrangères, israéliennes et syriennes, se trouvant dans le pays. Le 8 avril, à l'Université du Caire, il présente les grandes lignes de la politique arabe de la France, une « dimension essentielle de sa diplomatie ». Il revendique un rôle plus important pour l'Europe dans le Processus de paix qui doit être « centré sur le droit des palestiniens à un État et le droit d'Israël à la sécurité ».

Les Américains sont courroucés par cette incursion française dans leur « domaine réservé » et les Israéliens n'apprécient guère la référence à la « politique arabe de la France » et l'appel français au retrait des forces d'occupation israéliennes du Liban. Aussi ripostent-ils par une expédition militaire au Liban du 10 au 16 avril 1996, quelques jours après la fin de la tournée du Président français. L'opération appelée « raisins de la colère » est présentée comme « représailles » aux tirs de roquettes du Hezbollah libanais.

Sur le front israélo-palestinien, les négociations de Taba du 5 mai 1996 butent, comme toujours, sur les questions du statut final. L'élection de Benyamin Netanyahu le 29 mai sonne définitivement le glas du processus de paix, ce qui n'empêche toutefois pas que le nouveau premier ministre israélien soit accueilli en France et Allemagne en septembre de la même année.

Prenant les pays européens de vitesse, le président Clinton organise à Washington un sommet quadripartite avec Yasser Arafat, Benyamin Netanyahu, le Roi Hussein de Jordanie et le président égyptien Hosni Mubarak, qui décline l'invitation. En se rendant à Washington, Arafat fait un détour par Luxembourg, où il s'entretient avec la Troïka communautaire Espagne-Irlande-Luxembourg, et prend la défense de l'UE qui, selon lui, « doit jouer un rôle important pour protéger et relancer le processus de paix : un rôle et une responsabilité que personne n'est en droit de négliger ».

Le souhait d'Arafat n'est pas exaucé : l'UE n'est pas invitée au Sommet de Washington. Mais elle prend la décision, en décembre 1996, de nommer un Envoyé spécial de l'UE pour le Moyen-Orient. C'est le diplomate espagnol, Miguel-Angel Moratinos qui est choisi pour occuper ce poste.

Malheureusement, en dépit de son habileté diplomatique Moratinos ne parvient pas à être réellement associé aux négociations, au point que le Parlement européen s'est plaint dans une résolution du 13 mars 1998 que « l'UE n'[ait] pas été associée à aucune négociation significative ». D'ailleurs elle ne le sera pas lors du Sommet de Why Plantation, qui se tient du 15 au 23 octobre 1998, entre Arafat et Netanyahou et sous l'égide du président Clinton.

Le 4 mai 1999 devait marquer le terme de la période intérimaire prévue par les Accords d'Oslo. Face au blocage des négociations et la poursuite de la colonisation, Arafat souhaite proclamer unilatéralement l'indépendance de l'État de Palestine. Le Parlement européen lui donne raison et adopte une résolution le 11 mars 1999 soulignant « la volonté légitime des Palestiniens à déclarer unilatéralement l'indépendance ». Mais les États européens sont divisés sur la question : L'Italie et l'Espagne se montrant plutôt favorables à une déclaration unilatérale alors que l'Allemagne et le Royaume-Uni y sont opposées. Finalement c'est ce dernier point de vue qui triomphe. Passant outre la résolution du Parlement européen, le Conseil européen, sous présidence allemande, fait pression sur Arafat pour surseoir la déclaration d'indépendance, lui promettant, dans la Déclaration de Berlin, du 26 mars 1999, d'envisager « la reconnaissance de l'État Palestinien, le moment venu » (« *in due course* »).

Ainsi au lieu de faire pression sur Israël pour arrêter de torpiller le processus de paix par des mesures unilatérales, c'est aux palestiniens que l'UE demande de « patienter » jusqu'au « moment venu ». Les États-Unis se montrent satisfaits de la position européenne. Arafat s'incline : le 27 avril 1999, le Conseil National palestinien accepte, à contrecœur, de repousser la déclaration d'indépendance.

Quelques mois plus tard, en juillet 1999, Ehud Barak devient premier ministre d'Israël et tente de relancer le processus de paix. Mais rapidement il perd la majorité à la Knesset. Craignant un déraillement définitif des négociations, le Président Clinton organise un sommet, à Camp David, en juillet 2000, réunissant autour de lui Ehud Barak et Yasser Arafat. À nouveau, l'UE est écartée. Comme le prévoyait Arafat, le Sommet se solde par un échec achoppant sur la question de Jérusalem et les autres grands dossiers du conflit. Deux mois plus tard, Sharon se rend à l'esplanade des Mosquées. Considérée comme une grossière provocation, la visite déclenche une vive colère palestinienne. La deuxième Intifada palestinienne éclate : elle est nommée « Intifada al-Aqsa », en référence à Jérusalem.

## 5. L'UE ET LA FIN DU MIRAGE DE LA PAIX : 2000-2018

Est-ce que le Processus de paix a été un mythe, un mirage, une duperie ou un rêve brisé ? Probablement tout cela à la fois. Seuls les naïfs y ont cru. Dès le départ, Edward Saïd, le grand intellectuel palestinien, nous avait prévenus : « *c'est une illusion, c'est un mirage Le rapport de force est si inégal que ce processus ne pouvait déboucher que sur un diktat israélien* », écrit-il. Plus tard, Charles Enderlin écrit un ouvrage au titre éloquent : *Les années perdues*<sup>25</sup>. En 2004, la situation est si catastrophique que des membres éminents, de la société civile internationale, parmi lesquels plusieurs prix Nobel de la Paix, créent un « **Tribunal Russell pour la Palestine** », à l'instar du Tribunal

---

<sup>25</sup> Charles Enderlin, *Les années perdues : Intifada et guerre au Proche-Orient*, Paris, Fayard, 2006.

Russell pour le Vietnam, afin de dénoncer l'occupation israélienne et sa politique d'apartheid<sup>26</sup>. On ne dénombre plus aujourd'hui les rapports officiels, les documents, et les livres qui ont écrit l'épithète d'un processus de paix où « il y a eu plus de processus que de paix ».

Le coup fatal au processus de paix a été l'élection d'Ariel Sharon, le 6 février 2001. Certes, le processus était déjà dans un état comateux, mais tout espoir n'était pas perdu. Dans les négociations de Taba (18-27 janvier 2001), il y a eu des avancées réelles. Mais Ehud Barak était déjà en minorité et ne pouvait compter sur l'aval de la Knesset. D'ailleurs, dix jours après la conférence de Taba, Sharon prenait les rênes du pouvoir en Israël.

En 2001, comme l'Intifada ne connaît pas de répit, l'armée israélienne réoccupe les villes sous contrôle de l'Autorité palestinienne. Le quartier général d'Arafat est à moitié détruit et le président palestinien est « confiné ». L'humiliation palestinienne est à son comble : Arafat, prix Nobel de la Paix, est « reclus » comme un vulgaire prisonnier. Javier Solana, le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, n'est même pas autorisé à lui rendre visite. Aux États-Unis, les attentats du 11 septembre 2001 provoquent une sidération telle que la lutte antiterroriste éclipse le conflit israélo-palestinien en le plaçant à l'arrière-plan. Quant au sort d'Arafat, c'est le moindre de leurs soucis.

En 2002, les dirigeants arabes se réunissent en Sommet à Beyrouth. C'est là qu'ils lancent leur fameux Plan arabe de la paix, s'engageant à normaliser leurs relations avec Israël en échange d'un retrait total des territoires arabes occupés. Y voyant une opportunité historique de régler la question une fois pour toutes, le Président Bush présente, le 24 juin 2002, sa vision de deux États vivant côte à côte, en paix et en sécurité. Plus tard, le 14 mars 2003, il appelle Israël « à cesser les activités de colonisation dans les territoires occupés ». Paradoxalement, le même mois, les États-Unis envahissent l'Irak sous des prétextes fallacieux, détruisant tous les équilibres régionaux, et ouvrant la voie à l'émergence de groupes islamistes radicaux qui, jusqu'à ce jour, sévissent sans merci dans de vastes territoires d'Irak et de Syrie.

La même année, un « Quartet » est mis en place, comprenant les États-Unis, la Russie, les Nations unies et l'Union européenne). Sa « feuille de route », du 30 avril 2003, préconise un règlement négocié devant « aboutir à la création d'un État palestinien indépendant, démocratique et viable, vivant aux côtés d'Israël et des autres pays limitrophes en paix et en sécurité ».

Une « voix dans le désert », écrivais-je en 2003, car Israël avait déjà entamé la construction d'un mur appelé pudiquement « barrière de sécurité », mais qui en réalité dessine de nouvelles frontières, puisqu'il ne sépare pas la Palestine occupée en 1967 d'Israël, mais éventre la Palestine, boucle des villes entières, sépare les villageois de leurs champs, grignote davantage le territoire. Bref, c'est un mur qui dessine une nouvelle frontière, un mur de la honte, comme l'appellent les palestiniens. Et pourtant, lorsque le Conseil de sécurité examine une résolution concernant l'illégalité de celui-ci, les États-Unis mettent leur veto. L'Assemblée générale des Nations unies demande alors l'avis consultatif de la Cour internationale de justice. Son avis du 4 juillet 2004 est sans ambiguïté : le mur est une violation du droit international.

Arafat meurt dans un hôpital parisien le 11 novembre 2004, terrassé par une maladie mystérieuse. Mahmoud Abbas est élu président de l'Autorité palestinienne en janvier 2005. Sharon l'ignore totalement, et décide de retirer les colons de la Bande de Gaza de manière unilatérale en août 2005,

---

<sup>26</sup> Tribunal Russell pour la Palestine, *Justice pour la Palestine*, Paris, L'Herne, 2013.



sans aucune consultation avec l'Autorité palestinienne. Réagissant au démantèlement des colonies de Gaza, le Quartet y voit « *un pas important vers la vision de deux États démocratiques* » oubliant qu'il s'agit d'un redéploiement, puisque la plupart des colons sont relogés dans des colonies de Cisjordanie.

L'UE décide de déployer une mission d'assistance à Rafah (*Border assistance mission for the Rafah Crossing Point*, ou EUBAM-Rafah), et lance une mission de formation des policiers palestiniens afin de les aider à restaurer l'ordre et lutter contre le terrorisme (*Co-ordinating Office for Palestinian Police Support*, ou EUPAL-COPPS)<sup>27</sup>. Il s'agit d'un fait rarissime dans l'histoire puisque, sous le couvert de bonnes intentions, l'UE encourage la coopération sécuritaire entre Israël et l'Autorité Palestinienne, dans un contexte d'occupation.

En janvier 2006, Sharon quitte la scène politique israélienne. Le même mois, le 25 janvier, des élections palestiniennes sont tenues : le Hamas sort vainqueur avec 74 sièges sur 132. La première réaction de Javier Solana est surprenante : « *Il serait étrange que nous acceptions un parti palestinien qui ne reconnait pas Israël* ». L'UE se range derrière les États-Unis pour imposer au Hamas trois conditions : reconnaître l'État d'Israël, renoncer à la violence et reconnaître les accords conclus. Jamais l'UE n'avait imposé de telles conditions aux gouvernements élus d'Israël.

Détroussé d'une victoire légitime, le Hamas prend le contrôle de Gaza, évince le Fatah en 2007 et y installe un gouvernement. Ainsi, comble du paradoxe, privés d'État indépendant, les palestiniens s'offrent le luxe d'avoir deux gouvernements : l'un en Cisjordanie et l'autre à Gaza. L'EU a indirectement contribué à cette division.

Les années qui s'étalent de 2007 à 2017 sont marquées par le pourrissement de la situation sur le terrain. La colonisation se poursuit sans relâche et le nombre des colons est multiplié par deux entre 1993 et 2017, passant la barre de 600 000 en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Israël a lancé 3 offensives sur la bande de Gaza, en 2008-2009, en 2012 et en 2014, provoquant la mort de milliers de palestiniens. Jusqu'à ce jour, la bande de Gaza demeure assiégée, avec une population qui mène une existence au rabais. Dans le même temps, en Cisjordanie, l'atmosphère est irrespirable avec des centaines de check-points, des routes de contournement et un processus irréversible de colonisation et de fragmentation du territoire.

Le discours d'Obama au Caire, en juin 2009, laisse alors entrevoir une inflexion de la politique américaine<sup>28</sup>. Le 12 juillet 2009, Javier Solana appelle le Conseil de sécurité à « *reconnaître l'État palestinien, qu'il y ait un règlement final ou pas* » (« *with or without final settlement* »). Plus tard, dans la Déclaration de Bruxelles, le 8 décembre 2009, l'UE confirme sa position sur la solution des « deux États » et ajoute qu'elle « *ne reconnaîtra aucune modification concernant les frontières de 1967, y compris Jérusalem-Est, sauf celle agréée par les deux parties* », et, par ailleurs, qu'elle « *ne reconnaîtra pas l'annexion de Jérusalem-Est* ». La Déclaration ajoute que « *[...] le Mur de séparation, la démolition des maisons palestiniennes et l'expulsion sont illégaux selon le droit international* ».

Cette Déclaration est la plus explicite depuis celle de Venise, en 1980. Elle exprime une lassitude européenne face au blocage systématique des négociations sur le statut final et le refus des actions

---

<sup>27</sup> Muriel Asseburg, « The ESDP missions in the Palestinian territories », in M.Asseburg et R.Kempin (eds.) : *The EU as a strategic actor in the realm of security and defense*, Berlin, SWP research paper, déc.2010, pp.84-99.

<sup>28</sup> Bichara Khader : « Jérusalem, la Palestine, Israël dans la politique américaine », in *Maroc Diplomatique*, avril 2017.

israéliennes sur le terrain. Pour la première fois, l'UE parle de Jérusalem comme « *capitale du futur État palestinien* », rompant avec le discours classique qui se bornait à évoquer « *une solution équitable* » à la question complexe de Jérusalem<sup>29</sup>. Et pourtant, dans un paradoxe qui laisse pantois, l'UE discute depuis 2008 de la possibilité de « renforcer » les relations UE-Israël.<sup>30</sup>

On peut multiplier les autres exemples d'incohérence européenne. Ainsi, l'UE refuse de rendre public les rapports sur Jérusalem-Est que rédigent régulièrement les diplomates européens en poste à Jérusalem-Est et qui fournissent de précieuses informations sur les pratiques israéliennes qui y ont cours (expulsions, démolitions, discriminations etc.). Le prétexte fourni est fallacieux : « *il n'y a pas un consensus dans les capitales européennes sur le contenu des rapports* ». <sup>31</sup>

Un autre exemple d'incohérence est illustré par le vote disparate des pays membres de l'UE sur le statut de la Palestine en tant qu'État observateur à l'Assemblée générale des Nations unies, en novembre 2012. En effet, quatorze pays européens ont voté pour, treize se sont abstenus et la République Tchèque a voté contre. Cet étalage des divisions européennes s'est répété à l'UNESCO et dans d'autres organismes internationaux. Ainsi, en mars 2017, les États membres de l'UE siégeant au Conseil des droits de l'homme à l'ONU, ne parviennent pas à adopter une position commune sur la question des colonies. En effet, cinq pays européens votent pour la résolution (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Portugal et Slovénie) tandis que quatre autres membres votent contre (Croatie, Hongrie, Lettonie, et Royaume-Uni). On notera au passage l'alignement de la première ministre britannique, Theresa May, sur les positions pro-israéliennes des États-Unis.

En 2013, l'UE décide d'exclure les produits israéliens provenant des colonies du bénéfice de l'accord préférentiel EU-Israël. On peut arguer que ce n'est pas une nouveauté puisque, depuis 2005, l'UE exclut les produits issus des colonies de l'Accord de libre-échange UE-Israël. Cela est d'ailleurs confirmé par l'arrêt de la Cour de Justice de l'UE du 25 février 2010, appelé « Arrêt Brita » par lequel l'entreprise allemande Brita, importatrice de biens produits par la compagnie israélienne Soda CLUB, se voit contrainte de payer des taxes aux douanes de Hambourg, parce que les produits importés proviennent de la colonie Maale Adumim installée en Cisjordanie.

Mais en adoptant les lignes directrices sur l'étiquetage des produits des colonies, l'UE va plus loin d'autant qu'elle décide par la même occasion de ne pas financer des projets ou des activités de recherche situés dans les colonies. Certes l'impact économique est minime, mais c'est le message politique qui est ici déterminant. D'ailleurs cela n'a pas échappé aux Israéliens qui ont tiré à boulets rouges sur l'UE. « *C'est une attaque terroriste* » déclare le ministre israélien de l'économie, Naftali Bennett.

La mesure d'étiquetage des produits des colonies fait suite à une pression de nombreux ministres et dirigeants européens qui ont considéré que l'UE devait être plus ferme dans son rapport à Israël, s'ils voulaient empêcher « *la destruction continue du droit du peuple palestinien à l'autodétermination* »<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Conseil de l'Union européenne, *Déclaration du Conseil sur le Moyen-Orient*, Séville, 21-22 juin 2002.

<sup>30</sup> Conseil de l'Union européenne, *Décision du Conseil du 8 décembre 2008*.

<sup>31</sup> René Backmann, *Jérusalem, le rapport occulté : rapports 2005 et 2008 des diplomates de l'UE en poste à Jérusalem*, Paris, Salvator, 2009, p.9.

<sup>32</sup> Lettre de 19 politiciens européens, dont l'ancien Président de la Commission, Romano Prodi et Catherine Ashton, ancienne haute Représentante de l'UE, en date d'avril 2013.

Ainsi à défaut de pouvoir jouer un rôle politique dans le pilotage des négociations, l'UE réussit par cette mesure économique à se faire entendre. Ce faisant, l'UE répond à une demande de la société civile européenne de plus en plus outrée par les politiques israéliennes dans les territoires occupés, et irritée par l'inaction de l'UE.

Cette frustration de l'UE face à un État d'Israël devenu insensible aux injonctions de la communauté internationale gagne aussi les États-Unis, comme on l'a vu en décembre 2016, dans le vote d'abstention de l'administration Obama sur la résolution 2334 du Conseil de sécurité condamnant la colonisation israélienne, ou dans le discours de John Kerry, le 28 décembre 2016, concernant le processus de paix.

Dans la foulée, le François Hollande organise, le 15 janvier 2017, une conférence de paix au Proche-Orient, avec la participation de près de 75 délégations, mais en l'absence d'Israël et de l'Autorité palestinienne. La tenue de cette « Conférence de Paris » a été décidée bien avant l'élection de Trump. Quelle était l'intention de François Hollande ? Dernier baroud d'honneur d'un président sur le départ ? Expression de frustration face à une situation bloquée ? Réaffirmation du soutien de la communauté internationale à la solution à deux États ? Ou simplement ultime tentative de réactiver la diplomatie proche-orientale de la France ? Les historiens le diront.

Remarquons au passage que Theresa May, première ministre Britannique, s'est opposée à la tenue de la conférence et a fait obstacle à l'adoption d'une déclaration par les ministres européens en faveur de la tenue de cette dernière, et a finalement dépêché un diplomate subalterne pour y représenter le Royaume-Uni.<sup>33</sup>

La Conférence de Paris n'a eu aucun impact sur Israël, la Knesset adoptant, le 7 février 2017, par 60 voix contre 50, une nouvelle loi légalisant a posteriori les colonies juives installées sur des terres palestiniennes. L'UE condamne la loi le jour même en ces termes : « *En adoptant cette nouvelle loi, le parlement israélien a légiféré sur le statut légal de terres à l'intérieur des territoires occupés ce qui reste au-delà de sa juridiction* ».

Non seulement le gouvernement de Netanyahu fait la sourde oreille, mais il va même plus loin. Également en 2017, la Knesset approuve un amendement interdisant l'entrée dans le pays de personnes qui soutiennent le boycott d'Israël, et adopte une loi, en juillet 2018, interdisant aux organisations qui critiquent les actions de l'armée israélienne (et notamment « Breaking the silence ») de parler dans les écoles. Toujours en 2018, une proposition de loi déposée par Robert Liatov, membre du parti de M. Lieberman (Israel Beitenou) vise à interdire de filmer des soldats en action et de diffuser les photos sur les réseaux sociaux.

Cette dérive fascisante de la politique israélienne devient plus claire avec l'adoption en juillet 2018, de la loi sur l'État-nation du peuple juif, consacrant le principe d'inégalité entre les citoyens d'Israël, puisque la loi fait de l'hébreu la seule langue officielle, affirme que l'établissement de « localités juives » est un intérêt national et réduit la minorité arabe d'Israël (20 % de la population totale) à un sous-statut.

---

<sup>33</sup> Hugh Lovatt : « EU-Israël, relation privilégiée mais contrariée », in *Diplomatie*, n° 39, juin-juillet 2017, p.71.

La réaction des responsables européens face à une telle dérive reste la même : timorée et inefficace. Ainsi, après l'adoption cette loi, Federica Mogherini déclare : « *Nous sommes préoccupés... La solution à deux États est la solution défendue par l'Europe... La loi risque de compliquer les choses* ».

Une autre déclaration de « préoccupation ». Mais qui en a cure ? À quoi cela sert-il ? Ce sont les mêmes questions que posait le grand musicien britannique, Roger Waters, dans un discours devant les Nations unies, le 29 novembre 2012 : « *Vous regrettez, vous déplorez, vous condamnez même ces violations mais quand vos résolutions ont-elles été appliquées ?* »

## CONCLUSION

La Palestine a été le pivot de la coopération politique européenne dès son lancement dans les années 1970. La position de la CEE, puis de son successeur, l'UE, a évolué lentement mais sûrement. Les « réfugiés palestiniens » sont devenus des « palestiniens avec des droits légitimes » (1973), ayant droit à « une patrie » (1977), au travers de négociations auxquelles l'OLP « doit être associée » (Déclaration de Venise 1980). En 1986, les territoires palestiniens sont traités comme « une entité autonome » (Règlement n°3363/86). Puis la Déclaration de Madrid (1989) affirme que l'OLP doit prendre part au Processus de Paix. À partir de 1993, l'UE s'engage à soutenir financièrement les populations palestiniennes. Lors de la Conférence de Barcelone (1995), l'Autorité palestinienne est invitée en tant que partenaire à part entière. Dans la Déclaration de Berlin (1999), l'UE se dit prête à reconnaître l'État palestinien « le moment venu », et rejette l'annexion de Jérusalem-Est. Dans la Déclaration de Bruxelles (2009), l'UE rappelle son attachement à la solution à deux États et affirme que Jérusalem-Est doit être la capitale du futur État palestinien. En 2013, l'UE indique clairement que l'accord commercial avec Israël n'est pas applicable aux colonies et exige l'étiquetage des produits des colonies. Le 7 février 2017, l'UE condamne la loi de la Knesset légalisant, a posteriori, des colonies établies sur des terres palestiniennes

Ainsi la politique déclaratoire de l'UE colle, au plus près, au droit international tel qu'il est affirmé par les résolutions des Nations unies. Toutefois, comme l'écrit Caroline de Plessix, « *cette affirmation normative de l'UE s'est heurtée à un manque de volontarisme stratégique* »<sup>34</sup>, décrédibilisant l'acteur européen, et, au final, réduisant son attractivité.

Plusieurs raisons expliquent cela :

1. Les positionnements différenciés des États Membres par rapport à Israël en raison des liens historiques et économiques, de leurs affinités religieuses, et des traumatismes du passé.
2. Le suivisme européen de la politique américaine. Seulement pendant la période du dialogue euro-arabe (1973-1980), la Communauté Européenne a pu s'en affranchir.
3. L'absence d'une réelle politique étrangère commune et donc d'une position commune sur le dossier israélo-palestinien. Cela s'est vérifié au lendemain de la guerre de 1967,

---

<sup>34</sup> Caroline de Plessix, « L'Union Européenne et le processus de paix israélo-arabe » in Anne Bazin et Charles Tenenbaum (eds.), *L'Union Européenne et la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p.156.

lors des votes aux Nations unies, ou encore vis-à-vis de la reconnaissance de l'État palestinien.

4. La cacophonie entre les différentes institutions européennes : Parlement, Commission et Conseil.
5. Les différences d'appréciation entre l'UE et les États membres.

Tout cela inhibe l'action extérieure de l'UE, d'autant plus que la question israélo-palestinienne fait appel à des responsabilités anciennes de l'Europe qui constituent un lourd passif. Et pourtant l'Union européenne tient peut-être une des clés d'une solution à long terme, en soutenant le Plan arabe de paix maintes fois réitéré et en reconnaissant, sans tarder, l'État de Palestine. Il est un effet illusoire de penser que la reconnaissance de l'État de Palestine pourrait advenir grâce aux négociations. Après tout, écrit récemment l'ancien envoyé spécial de l'UE au Proche-Orient, Miguel Angel Moratinos, « *Ben Gurion a proclamé l'État d'Israël le 14 mai 1948 unilatéralement et personne n'a exigé de lui de négocier cela avec les Palestiniens et les États Arabes* »<sup>35</sup>. Le moment est donc venu pour une initiative européenne courageuse dont la responsabilité incombe, en premier lieu, à la France. À défaut, on laisse l'initiative à une administration américaine, aujourd'hui tout à fait alignée sur les positions d'un Benjamin Netanyahu enivré par la force d'Israël dans un Moyen-Orient en décrépitude, et grisé par les soutiens de l'extrême droite européenne « dont il partage la haine de l'Islam et de la gauche ».

---

<sup>35</sup> Miguel Angel Moratinos, « *A European call for Palestinian independence* », <https://www.thecaireview.com/essays/a-european-call-for-palestinian-independence/>