

International

QUEL RÔLE POUR L'UNION EUROPÉENNE AU MOYEN-ORIENT ?

Sven Koopmans, Yasmina Asrarguis

29/05/2024

Quel rôle pourrait et devrait jouer l'Union européenne en vue de relancer le processus de paix en Israël et en Palestine, et notamment dans la perspective d'une solution à deux États ? Dans un entretien réalisé par Yasmina Asrarguis, chercheuse et membre de l'Observatoire de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient de la Fondation, Sven Koopmans, représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient, livre son analyse.

Sven Koopmans est spécialiste en négociations de paix, diplomate, homme politique néerlandais à l'échelon national et avocat international. Il occupe actuellement le poste de représentant spécial de l'Union européenne (UE) pour le processus de paix au Moyen-Orient. Auparavant, il a été membre du Parlement aux Pays-Bas pour le parti au pouvoir, le VVD, où il fut d'abord porte-parole pour les affaires juridiques, puis pour les affaires étrangères et les missions militaires. Avant cela, il a été conseiller politique et juridique dans des processus de paix, de médiation de conflits frontaliers et de processus de révision constitutionnelle sous les auspices de l'Union européenne, des Nations unies, de l'Union africaine et de l'OSCE, notamment à Chypre, au Darfour, au Mali, en Ukraine et au Guyana/Venezuela.

Israël-Hamas en guerre : mise en contexte

Yasmina Asrarguis : Pourriez-vous nous dire quelques mots de votre rôle actuel et de la façon dont vos missions ont évolué depuis le 7 octobre ?

Sven Koopmans : Il y a deux ans et demi, j'ai été nommé par les 27 ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne sur la recommandation du Haut Représentant Josep Borrell. Je résume mon mandat en trois points : premièrement, en tant que représentant spécial, je représente et contribue à développer les positions de l'Union européenne sur le processus de paix au Moyen-Orient et donc sur l'ensemble du conflit israélo-palestinien, incluant Israël et le monde arabe, et au-delà. Deuxièmement, parce que je peux voyager partout et parler avec des ministres des Affaires étrangères et parfois des Premiers ministres et des présidents, dans la plupart des

lieux, j'essaie d'établir des liens là où les ambassadeurs de l'Union européenne ont la possibilité de faire des choses importantes. Parfois, nous pouvons collectivement faire avancer des projets de développement et des projets politiques transfrontaliers.

Troisièmement, ma contribution la plus importante, ou du moins ce qui devrait être le plus important, c'est d'essayer de relancer et même de conclure le processus de paix au Moyen-Orient. C'est un travail que personne d'autre dans l'UE n'a, avec cet objectif d'essayer de concevoir et de contribuer à des négociations de paix qui mènent à la création d'un État palestinien vivant à côté d'un Israël sûr, dans une région où ils sont tous deux intégrés. J'ai travaillé là-dessus pendant les deux dernières années et demie.

Mais, depuis le 7 octobre, nous sommes dans un environnement très différent. En septembre, avec l'Arabie saoudite, l'Égypte, la Jordanie et la Ligue des États arabes, nous avons réussi à mettre en place le début de ce qui aurait dû évoluer vers un processus de paix, nous l'avions appelé l'Effort pour le jour de la paix. Mais ensuite, trois semaines plus tard, il y a eu les horribles attaques terroristes du Hamas, le 7 octobre. Et depuis lors, nous assistons à la terrible guerre qui se déroule actuellement à Gaza avec près de 25 000 morts, 60 000, probablement bien plus, blessés, et près de 2 millions de personnes déplacées [au moment de l'interview]. Et, sur les plus de 250 otages, certains sont rentrés chez eux, certains sont morts, et beaucoup sont toujours portés disparus. Donc, il y a beaucoup de choses en même temps, avec toute la souffrance qui en découle. Nous devons à toutes les victimes de nous concentrer plus que jamais sur la relance d'un processus de paix qui aboutisse à sécuriser Israël, État qui serait voisin d'une Palestine indépendante, souveraine et sûre, dans une région de paix.

Yasmina Asrarguis : *Quelle évolution pour la stratégie de l'Union européenne en matière de paix au Proche-Orient ? Que constatez-vous de spécifique depuis le 7 octobre en matière de positionnement des chefs d'État européens ?*

Sven Koopmans : Les choses, bien sûr, ont changé car il y a beaucoup de souffrance sur le terrain et une réelle attention politique à l'égard de cette souffrance et des leviers d'action pour en sortir. Je trouve qu'il y a désormais des attentes encore plus élevées sur ce que nous pouvons faire pour mettre fin à cette souffrance. Il y a aussi un bien plus grand intérêt sur la situation actuelle au Proche-Orient.

Bien sûr, la guerre actuelle n'est pas à comparer aux nombreuses guerres à Gaza que nous avons connues ces dernières décennies, mais nous avons déjà eu tant de ces conflits. Nous voyons également en Cisjordanie des gens mourir et être déplacés. Et nous voyons en Israël des gens

mourir et avoir peur de nouvelles attaques terroristes. Cela ne peut plus continuer ainsi. Nous ne pouvons accepter de passer d'une attaque terroriste à l'autre et d'une guerre à l'autre. Maintenant, nous devons véritablement nous concentrer sur la relance du processus de paix. Et c'est ce volet qui accapare actuellement une grande attention politique.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Rôle et responsabilité de l'Europe

Yasmina Asrarguis : *Vous considérez-vous plutôt comme un négociateur, un médiateur ou quelqu'un capable d'imposer une feuille de route ? Comment considérez-vous le rôle de l'Union européenne dans ce conflit ?*

Sven Koopmans : Je pense qu'il est d'abord important pour l'Union européenne elle-même et pour tout le monde autour de nous de reconnaître que l'UE est un acteur majeur, en soi. Nous sommes 450 millions de personnes et 27 gouvernements. Ensuite, nous avons les institutions de l'UE. C'est un collectif qui a ses propres positions, ses propres intérêts et ses propres valeurs. Pour ces raisons, nous voulons être actifs dans ce conflit, car cela nous affecte aussi. Cela concerne également notre sécurité, compte tenu du terrorisme que cela alimente en Europe et des vagues de migration qui en résultent. Mais c'est aussi parce que nous nous soucions des Israéliens et des Palestiniens, des droits de l'homme et du droit international. Pour ces raisons, nous voulons être impliqués. Mais je dirais que nous ne prétendons pas être le médiateur neutre qui n'a pas de point de vue propre et qui éclaire la situation en voyant des choses que les parties ne voient pas et que nous leur dirions. Ce n'est pas parce que les parties nous apprécient qu'elles acceptent d'appliquer nos prérogatives. Ce n'est pas ainsi que nous abordons les choses.

Bien sûr, les États-Unis sont toujours impliqués dans les discussions de paix et ils sont essentiels. Ils ne sont pas impliqués parce qu'ils sont neutres ou parce qu'ils ont vu des choses que les autres n'ont pas vues, mais parce qu'ils sont un acteur majeur. Maintenant, je dis que l'Union européenne est également un acteur très pertinent. C'est pourquoi nous devons travailler ensemble avec les Américains et avec beaucoup d'autres, comme les Chinois ou des pays non membres de l'UE

comme l'Arabie saoudite, l'Égypte, la Jordanie et la Ligue des États arabes, pour faire avancer le processus de paix.

Yasmina Asrarguis : *Lors des accords d'Oslo, l'Europe et la Norvège ont offert un espace de protection et de sécurité pour que les parties dialoguent et s'engagent dans des négociations constructives. Quel est votre point de vue sur la capacité ou la volonté de l'UE de réitérer cela ? Par exemple, une conférence de paix pourrait-elle être organisée en Europe ?*

Sven Koopmans : Nous devons être très reconnaissants envers les Norvégiens. Ils ont déployé énormément d'efforts politiques et financiers pour contribuer au processus de paix au Moyen-Orient, et c'est extrêmement admirable. Et contrairement à l'Union européenne, la Norvège est un acteur relativement petit mais qui a eu un impact considérable. Maintenant, l'UE devrait-elle être le lieu d'une conférence de paix ou de pourparlers secrets ou autre chose de ce genre ? Pour être honnête, je ne pense pas que cela devrait nous importer en tant qu'UE. Nous nous soucions de la paix. Et bien sûr, nous avons aussi des opinions sur ce à quoi la paix devrait ressembler. L'une d'entre elles est en effet qu'il devrait y avoir une conférence de paix, mais également que cette conférence de paix ne devrait pas être un événement isolé. Cela n'aidera pas beaucoup si vous avez une réunion de deux jours avec des dirigeants, puis que tout le monde rentre chez soi et que rien ne se passe. Vous avez alors peut-être créé plus de déceptions. Nous pensons qu'une conférence de paix devrait faire partie d'un plan de paix. Et ce plan devrait avoir un objectif clair, à savoir la paix complète. Peu importe où a lieu cette conférence. Si la paix est mieux servie en ayant cette réunion quelque part au Moyen-Orient ou quelque part en Norvège ou aux États-Unis ou en Nouvelle-Zélande, je pense que l'Union européenne voudra y contribuer.

Yasmina Asrarguis : *De nombreux critiques ont soutenu que le poids géopolitique de l'UE était insuffisant pour lui permettre de jouer un rôle de leader dans les négociations, en particulier par rapport aux États-Unis. Comment répondriez-vous à ces critiques et comment l'UE devrait-elle traiter avec les États-Unis si elle veut avoir un impact sur le processus de paix ?*

Sven Koopmans : Je pense que ces critiques se trompent. Je leur accorde cela : les Américains sont très importants ; je dirais même essentiels. Si vous n'avez pas les Américains avec vous le jour où des décisions importantes doivent être prises, il est très peu probable que, du moins dans le conflit israélo-palestinien/israélo-arabe, il y ait la paix. Vous avez besoin des Américains pour passer des appels, avoir des conversations difficiles et exercer une pression.

Nous devons leur être reconnaissants pour tout le travail qu'ils ont accompli, même si nous ne sommes pas toujours d'accord avec eux. Cependant, nous avons vu au cours des trente dernières

années que, malgré les efforts américains, la paix n'a pas été instaurée. Donc, même si je continue à dire que les Américains sont essentiels, je dis que les Européens sont également un acteur important. Du moins, nous pouvons l'être si nous le voulons, si nous sommes organisés, si nous avons un plan et si nous sommes prêts à y mettre notre poids. Pour être très honnête avec vous, nous n'avons pas toujours rempli tous ces critères. Cependant, je pense que, maintenant, nous sommes prêts à avoir un plan, nous sommes prêts à accentuer nos efforts et à pousser pour cela.

Mais ne prétendons pas que nous pouvons résoudre cela nous-mêmes. Nous avons besoin non seulement des Américains, mais aussi de nombreux États arabes et de nombreux autres acteurs. Et bien sûr, nous avons absolument besoin des Palestiniens et des Israéliens eux-mêmes. Bien que certaines parties prenantes ne soient pas encore prêtes à rejoindre des négociations significatives, cela ne signifie pas que nous, l'UE, et les autres, n'avons rien à faire et que nous ne pouvons pas commencer à préparer la paix. C'est ce que nous faisons maintenant.

Yasmina Asrarguis : *Les accords d'Oslo ont marqué l'histoire mais l'assassinat de Yitzhak Rabin en novembre 1995 a ouvert la voie à des mouvements et idéologies qui s'opposent au concept même d'une solution à deux États en Israël-Palestine. Quelle est votre opinion sur la montée et la chute d'Oslo et la région paie-t-elle encore le prix de l'effondrement d'Oslo ?*

Sven Koopmans : Je pense que c'est une tragédie que les accords d'Oslo n'aient pas été respectés. Nous sommes maintenant dans une situation où encore plus d'éléments de ce qui avait été précédemment convenu s'effondrent, ou ne sont pas mis en œuvre et sont même très clairement violés. C'est terrible car les accords d'Oslo, à cette époque, étaient un chemin vers la paix. Cela devait aboutir en cinq ans à un accord complet qui n'existait pas encore, mais qui aurait éventuellement conduit à une paix conclusive. Maintenant, trente ans plus tard, nous sommes dans un monde différent, où nous avons vu la situation sur le terrain se détériorer encore davantage. Il y a eu quelques accomplissements. Il y a une Autorité palestinienne, beaucoup plus de liens entre les Israéliens et les Palestiniens, et entre les Israéliens et d'autres pays arabes. Mais il y a encore une occupation en cours, et de nombreuses personnes qui se radicalisent de toutes parts. Cela signifie que nous devons travailler ensemble pour créer un nouvel espoir. Mais je ne veux pas créer de faux espoirs ; je veux être très concret. Je dois aussi être honnête ; toute nouvelle initiative a une grande chance d'échouer. Alors, ne prétendons pas qu'un plan astucieux ou qu'un seul acteur va résoudre la situation. Au vu de la situation actuelle, nous avons besoin d'une nouvelle impulsion majeure en faveur d'un accord de paix global. Nous devons en finir avec les feuilles de route en sept étapes et devons affronter les problèmes de front.

Perspective sur la paix et la résolution des conflits

Yasmina Asrarguis : *Selon vous, quelles sont les conditions préalables pour parvenir à une solution à deux États en Israël-Palestine aujourd'hui ? D'autres options pourraient-elles être plus réalistes compte tenu de l'évolution de la situation sur le terrain ?*

Sven Koopmans : Beaucoup, des deux côtés, affirment depuis longtemps qu'il leur manque un partenaire pour la paix. Je ne dis pas qu'ils ont raison, mais au moins ils avaient un argument qui semblait convaincre de nombreuses personnes de leur propre camp. Qu'ils aient raison ou non, il nous faut aller au-delà de cela. Ne restons donc pas à attendre le partenaire parfait pour la paix, ou même peut-être un partenaire pour la paix avant de commencer notre propre travail. L'Union européenne n'est pas une partie au conflit, mais elle peut contribuer à la paix. Faisons donc notre travail. Comment contribuerions-nous à cette paix ? Comment intégrerions-nous Israël dans la région, comment aiderions-nous à construire cet État palestinien, comment ferions-nous de nombreuses contributions également au niveau mondial ? Nous pouvons imaginer aujourd'hui à quoi ressemblerait la résolution du Conseil de sécurité qui mettrait fin au conflit. Nous pourrions également imaginer quel type d'organisation régionale intégrerait Israël, la Palestine, l'Arabie saoudite et tous les pays environnants dans un réseau politique régional de paix et de sécurité. Nous pouvons travailler sur ces questions, et nous pouvons également combiner ce que nous savons déjà du droit international, des résolutions du Conseil de sécurité, de toutes les tentatives précédentes de résoudre ce conflit comme l'Initiative de paix arabe et les contributions européennes. Nous pouvons combiner tout cela et construire dessus, même si les parties ne sont pas prêtes pour l'instant. Le plus important, c'est qu'ils doivent être d'accord sur leur propre paix. Nous ne pouvons pas convenir de la paix à leur place, mais nous pouvons faire plus que ce que nous avons fait jusqu'à présent et arrêter de nous battre avec des conditions préalables.

Yasmina Asrarguis : *Étant donné le refus du Premier ministre Netanyahu de s'engager dans toute forme de pourparlers de paix avec l'Autorité palestinienne, quel type de levier les États-Unis et l'Europe détiennent-ils sur les parties pour les convaincre de revenir à la table des négociations après la guerre ? Quel est votre avis sur l'avenir de la solution à deux États par rapport à des idées telles que celle d'un modèle de confédération ?*

Sven Koopmans : Pour l'Union européenne, la solution à deux États est la seule solution. Il y a peut-être une réalité d'un seul État. Il y a des gens des deux côtés qui veulent un seul État. Mais nous savons tous qu'aucune de ces options n'est vraiment une solution. Donc, le seul moyen d'avoir une solution viable dans le sens où les Israéliens et les Palestiniens peuvent être en paix dans leur propre État, c'est d'avoir deux États. Je n'ai pas entendu parler de quelqu'un qui a une alternative

crédible à cela.

L'idée d'une confédération est intéressante car elle incorpore des éléments importants de certaines formes de coopération entre les deux États. Mais ce n'est pas non plus une alternative car il y aurait beaucoup de questions non résolues concernant l'égalité des droits entre les personnes ; qui a le droit de vote ? C'est pourquoi l'UE considère que la solution à deux États est la seule solution. Et essentiellement, le monde entier partage la même opinion, donc nous devons travailler là-dessus, peu importe qui est aux commandes de chaque côté. Ces gens sont maintenant très importants. Nous devons travailler avec eux ; que nous soyons d'accord ou non n'est pas la question. La question est : comment pouvons-nous montrer aux deux parties que la solution à deux États est dans l'intérêt de tous ? Cela fait partie du raisonnement. Dans ce conflit, nous devons être très prudents pour ne pas disqualifier les dirigeants individuels, même si nous sommes d'accord ou non avec eux. Mais finalement, l'Union européenne a aussi ses intérêts, et nous devons traiter avec quiconque est là, et combiner nos forces. Je pense aussi qu'un grand défi est de s'engager avec les Américains, les Chinois, les États arabes et de nombreux autres acteurs importants pour parvenir à une solution sur laquelle nous sommes tous d'accord.

Yasmina Asrarguis : *Josep Borrell a clairement indiqué que le Hamas ne pouvait pas faire partie de la solution politique et de la gouvernance de Gaza après la guerre. Pensez-vous que l'Autorité palestinienne devrait être le seul interlocuteur palestinien dans les négociations et reprendre le contrôle de la bande de Gaza ?*

Sven Koopmans : L'Union européenne ainsi que presque le monde entier reconnaissent l'Autorité palestinienne comme la seule autorité sur la bande de Gaza, même si elle en a été chassée il y a de nombreuses années. L'Autorité palestinienne a toujours la légitimité de gouverner la bande de Gaza, en vertu des dispositions des accords d'Oslo. Nous reconnaissons également l'OLP comme le seul représentant légitime du peuple palestinien ; c'est également la position des Nations unies, et le Hamas ne fait pas partie de l'OLP. Bien sûr, l'Union européenne a été très claire en affirmant que le Hamas est une organisation terroriste qui ne représente pas le peuple palestinien. De plus, nous avons condamné à plusieurs reprises les attaques terroristes du 7 octobre. J'ai parlé pendant de nombreuses heures avec les familles des otages ; j'ai également visité les kibboutzim où les attaques ont eu lieu, et tout cela était atroce. En même temps, lorsque j'étais dans les kibboutzim, j'étais à quelques kilomètres de Gaza, et j'ai entendu toutes les bombes qui y tombaient. On voit que la situation est atroce pour les deux peuples.

Yasmina Asrarguis : *Selon vous, la médiation de plusieurs États arabes (Qatar et Égypte) est-elle efficace dans le contexte de la guerre Israël-Hamas ? Pensez-vous que ces médiateurs impliqués*

dans la négociation de la libération des otages sont disposés et capables de négocier un accord de paix entre Israël et la Palestine ?

Sven Koopmans : Je ne souhaite pas juger ceux qui s'engagent dans la médiation. Mais puisque vous avez mentionné spécifiquement le Qatar, il est clair qu'ils jouent désormais un rôle central dans les négociations sur les otages. Il est très important qu'ils exercent ce rôle. Bien sûr, d'autres pays s'investissent beaucoup dans ce processus comme l'Égypte et l'Algérie, qui, à différents moments, ont beaucoup travaillé avec l'Arabie saoudite en faveur d'une réconciliation palestinienne, entre les différents mouvements, ce qui est également très important. Et puis vous avez différents pays de la région qui ont différents types de liens avec Israël. Je pense qu'ils ont tous leur place. Je crois que les accords de normalisation ou les accords d'Abraham ont montré que ces pays peuvent avoir des liens diplomatiques et ensuite avoir une coopération très substantielle sur le plan économique, sécuritaire, etc. Nous devons construire là-dessus. En même temps, il est également clair que certains pays ne veulent pas le faire tant qu'il n'y aura pas d'État palestinien. Et nous devons également respecter cela. Ce sur quoi nous travaillons avec beaucoup d'entre eux, de tous les côtés, c'est une paix complète. Cela signifie que tous les États arabes finiraient par reconnaître Israël mais, en même temps, il y aurait aussi un État palestinien.