

## De l'embarras à l'opportunité : l'UE face au vote sur la Palestine à l'ONU

Vivien Pertusot

Lors de la session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président du Conseil européen Herman Van Rompuy prendra la parole à la tribune au nom de l'Union Européenne. Une première dans l'histoire de la construction européenne après la décision à l'ONU en mai dernier d'offrir à l'UE un statut d'« observateur »<sup>1</sup>. Dans son discours, la question palestinienne aura certes une place, mais que dira-t-il ? L'Autorité palestinienne a prévu de demander la reconnaissance officielle de la Palestine lors de cette session, démarche qui met l'UE dans l'embarras, les Etats-membres ne parvenant pas à une position commune.

A quelques jours de la demande officielle, les détails de la démarche diplomatique palestinienne se précisent mais restent incertains : demande auprès du Conseil de sécurité suivie d'une demande auprès de l'Assemblée générale ? Et selon quelle formulation ? Les informations ne filtrent qu'au compte-goutte. Une chose est toutefois sûre : les Palestiniens demanderont un vote sur la reconnaissance de la Palestine. Au-delà de l'interrogation sur sa pertinence même, cette démarche ne constitue pourtant qu'une étape dans un cheminement plus global. Se focaliser sur ce simple événement serait oublier que le processus de paix devra se poursuivre. Il faut donc s'assurer que la résolution présentée à l'ONU ouvre plus des portes qu'elle n'en ferme. Et dans un tel contexte, l'UE ne peut se contenter de camoufler ses divisions : elle doit travailler à arrondir les angles, pour préparer la suite.

### Une démarche de frustration

L'année 2011 est marquée pour l'Autorité palestinienne par deux échéances :

<sup>1</sup> Assemblée générale de l'ONU, Résolution 11079/ Rev. 1, 3 mai 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/6eq3a9n>.

Vivien Pertusot est responsable du bureau Ifri Bruxelles.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur.*

ISBN : 978-2-86592-932-0  
© Tous droits réservés, Paris, Ifri



celle que s'est imposée le Premier ministre Salam Fayyad, promettant en 2009 d'édifier les institutions d'un Etat d'ici deux ans<sup>2</sup> ; et celle posée par le président Obama devant l'Assemblée générale en septembre 2010, annonçant que le monde célèbrerait un Etat palestinien l'année d'après<sup>3</sup>. 2011 n'a pourtant connu ni promesses tenues, ni avancée substantielle : elle fut plutôt du côté palestinien l'année des frustrations. Les négociations avec le gouvernement israélien sont au point mort, et l'administration Obama a relégué la question palestinienne au profit de fronts plus urgents.

Autant par frustration que pour tenter de contrer les pressions internes, l'Autorité palestinienne a annoncé dans le courant de l'année qu'elle allait en référer à l'ONU pour demander la reconnaissance pleine d'un Etat palestinien. Ce n'est pas la première fois que les Palestiniens se tournent vers les Nations Unies pour donner un écho international à leur cause. En 1974, l'ONU leur a octroyé un statut d' « observateur », et a créé le Comité des droits inaliénables du peuple palestinien, toujours en activité. Après la proclamation, en 1988, de l'Etat palestinien par le Conseil national palestinien, l'Assemblée générale reconnaît la démarche et décide que tous les documents onusiens utiliseront la désignation « Palestine » au lieu d' « Organisation de Libération de la Palestine ». Une décision qui ne remet toutefois pas en cause le statut d'observateur.

L'AP sait que ses demandes bénéficient d'un écho favorable à l'Assemblée générale de l'ONU, et entend bousculer la donne en contournant les infructueuses négociations avec Israël. Depuis son arrivée au pouvoir, Benjamin Netanyahu a pour l'essentiel ménagé sa fragile coalition. Connue pour ses positions dures vis-à-vis du processus de paix, il n'a guère lancé que quelques signes de compromis : ainsi accepte-t-il la solution à deux Etats pour la première fois en juin 2009<sup>4</sup>. Maigre consolation face aux annonces régulières de nouvelles constructions dans les colonies en Cisjordanie.

Les Palestiniens ont en outre dû gérer en 2011 les premières retombées du « printemps arabe ». Pour éviter l'image d'actions fébriles et impuissantes, l'AP se devait de présenter quelques avancées à sa population. D'où la restauration des liens avec le Hamas à Gaza, et la démarche pour la reconnaissance à l'ONU. Les deux factions palestiniennes se sont officiellement réconciliées en mai, bien que les oppositions perdurent sur nombre de sujets. Contrainte mais aussi opportunité, le « printemps arabe » permet aux Palestiniens d'inscrire leur démarche dans une vague plus générale de promotion de la démocratie et d'autodétermination des peuples dans la région.

## **Une initiative qui divise**

Les détails de cette initiative restent incertains. Le Président de l'Autorité

---

<sup>2</sup> « Palestine: Ending the Occupation, Establishing the State », Programme du 13e gouvernement, 2009, disponible sur : <http://tinyurl.com/5r3tn22>.

<sup>3</sup> Barack Obama, discours devant l'Assemblée générale de l'ONU, 23 septembre 2010, disponible sur : <http://tinyurl.com/2bl4cqz>.

<sup>4</sup> Benjamin Netanyahu, discours à l'université Bar-Ilan, 14 juin 2009, disponible sur : <http://tinyurl.com/2chze2y>.

palestinienne Mahmoud Abbas a annoncé qu'il s'adresserait au Conseil de sécurité, mais il semble que la porte des négociations ne soit pas close<sup>5</sup>. Une demande devant le Conseil de sécurité est sans doute vouée à l'échec, puisque les Américains ont déjà annoncé qu'ils lui opposeraient leur veto<sup>6</sup>. De fait, l'Autorité palestinienne devrait se retrouver à l'Assemblée générale devant deux hypothèses. La première est audacieuse : suite au veto américain, l'Autorité palestinienne pourrait se référer à la résolution 377 « Union pour le maintien de la paix » - votée en 1950, elle permet en théorie de passer outre le veto d'un membre permanent du Conseil de sécurité. Sur demande d'un membre permanent ou d'une majorité des Etats membres de l'ONU, elle peut être invoquée dans les cas de menaces de paix ou d'actes d'agression. Néanmoins, les résolutions de l'Assemblée générale restent non contraignantes. Une telle manœuvre diplomatique risquerait pourtant de crispier durablement les relations américano-palestiniennes, et d'avoir des conséquences à plus grande échelle<sup>7</sup>.

La seconde hypothèse serait plus symbolique. L'AP a ses entrées à l'Assemblée générale comme « entité avec statut d'observateur » : elle pourrait demander une révision de statut pour devenir « observateur non-membre ». Ce dernier statut, dont bénéficiait la Suisse jusqu'en 2002, permettrait aux Palestiniens d'être considérés comme un Etat. Cette mesure resterait toutefois symbolique, car il n'est pas sûr qu'elle leur confère des capacités réellement nouvelles en termes de droit international, espoir qui est pourtant au cœur de leur démarche. L'espoir de l'AP est en effet de pouvoir s'adresser aux différentes cours internationales - notamment la Cour pénale internationale, pour mettre les Israéliens face à leurs responsabilités. Soulignons que les Israéliens pourraient alors faire de même, à propos des tirs de roquettes par exemple.

L'Autorité palestinienne peut compter sur de nombreux soutiens. Aujourd'hui, plus 120 pays reconnaissent officiellement la Palestine, et il semble que les multiples tournées diplomatiques du président de l'Autorité palestinienne aient garanti le soutien d'une trentaine d'autres pays à une initiative onusienne.

Par ailleurs, les Palestiniens ont été encouragés dans cette démarche par plusieurs rapports positifs. Le Fonds Monétaire International a ainsi estimé que l'AP avait mis en place des réformes institutionnelles suffisantes pour s'attaquer « aux politiques économiques attendues d'un Etat palestinien viable à venir »<sup>8</sup>. La Banque Mondiale est allée plus loin, concluant que si les Palestiniens maintenaient leurs efforts, « ils seraient en mesure d'instaurer un Etat à n'importe quel moment dans un avenir

---

<sup>5</sup> « Abbas lays out Palestine UN bid », *Al Jazeera English*, 16 septembre 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/44eqawy>.

<sup>6</sup> Josh Rogin, « Obama administration confirms it would veto Palestinian statehood at the U.N. », *The Cable*, 8 septembre 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/5tyw6oq>.

<sup>7</sup> Turki Al-Faisal, « Veto a State, Lose an Ally », *New York Times*, 11 septembre 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/5w462n3>.

<sup>8</sup> Fonds Monétaire International, « Program Note on West Bank and Gaza », 12 avril 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/6laryga>.

proche »<sup>9</sup>. Si tous les rapports sur les Territoires palestiniens soulignent les progrès importants de l'AP en matière de réforme institutionnelle, ils restent cependant plus réservés sur la viabilité même d'une économie jugée précaire.

La démarche palestinienne est toutefois loin de faire l'unanimité internationale. Israéliens et Américains y sont opposés. Le gouvernement israélien ne cache pas son hostilité, et a même indiqué qu'une résolution en faveur des Palestiniens pourrait avoir des conséquences fondamentales en matière juridique<sup>10</sup>. L'administration Obama maintient, quant à elle, une ligne diplomatique constante, opposée à toute démarche à l'ONU jugée hostile à l'égard d'Israël.

Le débat fait également rage dans l'Union Européenne. Aucune position commune n'a émergé en dépit de plusieurs réunions. Depuis la déclaration de Berlin de 1999, l'Union maintient une ligne floue : elle soutient la création d'un Etat palestinien, quand il sera prêt... La dernière réunion, informelle, sur le sujet s'est tenue entre les ministres des Affaires étrangères début septembre et n'a fait qu'attiser les tensions<sup>11</sup>. Du côté des pays en faveur d'une résolution à l'ONU, on trouve notamment l'Espagne, le Luxembourg et la Suède. La France et la Grande-Bretagne semblent également prêtes à s'engager dans cette direction. A l'inverse, plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Italie ou la République tchèque s'opposent à une éventuelle résolution. D'autres n'ont pas de position claire sur le sujet, comme l'Estonie ou la Pologne.

D'où des efforts sans relâche de Catherine Ashton pour relancer les négociations entre Israéliens et Palestiniens. La Haute Représentante a multiplié les déplacements dans la région pour essayer de ranimer les discussions entre les deux camps, sur l'argument que la reprise des négociations dans les prochains jours viderait de son sens le projet de résolution à l'ONU. Cela aurait pu être le cas il y a encore quelques semaines, mais plus aujourd'hui.

Ce vote, l'UE le redoute, car il mettrait une fois encore au tapis les efforts en vue d'une politique étrangère commune. En termes de visibilité et de crédibilité, le résultat serait catastrophique. Le Traité de Lisbonne a créé des instruments de politique étrangère, tels que le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) et le poste de Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Les institutions ne cessent de mettre en avant le parcours déjà réalisé vers l'ébauche d'une politique étrangère commune. Bruxelles a travaillé d'arrache-pied pour obtenir un statut d'observateur à l'ONU, donnant l'impression à la communauté internationale que l'UE allait effectivement vers plus de cohésion. Cette n'en est certes pas à son premier désaccord public entre Etats-membres, mais l'Assemblée

---

<sup>9</sup> Banque Mondiale, « Palestinian Institutions Performing; Sustainable Growth Still Absent », 7 avril 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/5vkj6ax>. Notons toutefois que le nouveau rapport de la Banque Mondiale sur la Cisjordanie et la bande de Gaza se veut plus prudent, disponible sur : <http://tinyurl.com/65eldam>.

<sup>10</sup> Josh Rogin, « Israeli Amb.: Palestinian statehood vote could end all PA agreements with Israel and the U.S. », The Cable, 30 août 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/3l8lkxa>.

<sup>11</sup> Andrew Rettman, « Tension, confusion behind EU facade on Palestine », EU Observer, 3 septembre 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/3vq24l4>.

générale de l'ONU est une tribune particulière, à écho mondial.

## **L'UE et la méthode Coué**

L'enjeu, pour l'UE, n'est donc pas négligeable, mais il s'annonce comme un mauvais moment à passer. Il n'y aura sans doute pas de position commune sur une résolution à l'ONU. Mais au lieu de se cacher pour éviter de médiatiser ses divisions internes, l'UE doit se montrer à nouveau force de proposition, et se positionner en partenaire inévitable du processus de paix.

L'Union Européenne est un acteur important dans la région. Premier donneur mondial, l'UE a dépensé près de trois milliards d'euros dans les Territoires palestiniens entre 2004 et 2010<sup>12</sup>. Elle est très engagée sur place dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) et a embrassé les principes du plan Fayyad, notamment en matière de réformes institutionnelles. Elle est également active dans le cadre de missions de réforme du secteur de sécurité en Cisjordanie - EUPOL COPPS -, et d'assistance à la gestion frontalière à Rafah - EUBAM RAFAH. Mandatée par les Etats-membres, Catherine Ashton représente l'Union au Quartet. Et l'Europe en général bénéficie d'une excellente image auprès des Palestiniens.

Ne surestimons toutefois pas son rôle. L'aide financière n'est pas une panacée pour produire de l'influence en matière internationale. EUBAM RAFAH fonctionne certes, mais son activité pâtit des tensions à la frontière. Et le rôle de l'UE dans le processus de paix est mineur, comparé à celui que jouent les Etats-Unis.

L'UE pourrait pourtant jouer un rôle de médiateur. Israël et les Etats-Unis ont une marge de manœuvre minime, et les Palestiniens n'en ont guère plus. Aucune autre puissance, Russie ou Chine, ne semble volontaire pour prendre ce rôle. C'est le moment pour l'UE de s'affirmer.

Les risques de débordement liés à une éventuelle résolution à l'ONU sont réels. Une résolution de l'Assemblée générale, après veto américain, desservirait sans doute autant les Palestiniens que les Etats-Unis. Ces derniers se retrouveraient isolés et la diplomatie de Barack Obama en serait affaiblie. Mais les Palestiniens ne peuvent se permettre d'aller à la confrontation avec les Américains. Et de son côté, le gouvernement Netanyahu pourrait renforcer encore son hostilité à l'encontre des Palestiniens, avec d'autres représailles politiques et économiques. Bref, il pourrait s'agir d'une victoire à la Pyrrhus !...

Le rôle de l'UE est ici primordial. Au niveau institutionnel, les Etats-membres doivent profiter du nouveau statut d'observateur de l'UE. Avec un mandat de négociateur avec les parties engagées, le poids symbolique et représentatif d'une voix pour 27 n'en serait que renforcé.

Au niveau politique, les Européens devraient privilégier une résolution à l'Assemblée

---

<sup>12</sup> « ENP Country Progress Report 2010 – the occupied Palestinian territory », 26 mai 2011, disponible sur : <http://tinyurl.com/4y2rbdy>.

générale, plus qu'au Conseil de sécurité. Si la France et la Grande-Bretagne semblent prêtes à valider la démarche palestinienne, elles ne le feront pas à tout prix. Et la Palestine a-t-elle vraiment envie de commencer son histoire officielle par un veto ? Il incombe à l'UE de travailler avec les trois parties, et celles qui souhaitent s'engager, pour modérer les positions de chacun, de telle sorte que les griefs palestiniens soient pris en considération, sans provoquer les haros américains ou israéliens sur la résolution votée.

Plus important, l'Union doit travailler pour ancrer la future résolution dans un processus. L'acceptation de la Palestine comme observateur non-membre doit être considérée comme une simple étape vers une solution approuvée par tous, ce qui nécessite une reprise des négociations rapide. L'UE doit ainsi s'employer à rallier les Etats-Unis pour faire pression sur les Israéliens et obtenir des garanties, sinon des compromis, sur un engagement ferme à reprendre les négociations et à livrer des résultats concrets pour contenter la partie palestinienne.

Partie avec une mauvaise donne, l'UE pourrait peut-être jouer un rôle décisif sur un sujet où elle est déjà très engagée.