Institut d'Etudes Politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral Europe
Centre d'études européennes
Doctorat de Sciences Politiques

La norme en Terre sainte : Le système européen face à la solution de deux États (1973-2012)

Caroline Jochaud du Plessix

Thèse dirigée par Zaki Laïdi, directeur de recherche à Sciences-Po, Centre d'études européennes

Soutenue le 16 octobre 2013

Jury :

M. Frédéric Charillon, professeur des universités, université Clermont-Ferrand I (rapporteur)

M. Jean-Pierre Filiu, professeur des universités, Sciences Po, CERI

M. Zaki Laïdi, directeur de recherche, Sciences Po, CEE

M. Alfred Tovias, professeur des universités, département de relations internationales, université hébraïque de Jérusalem (rapporteur)

Remerciements

> « Il y a chez beaucoup, je pense, un pareil désir de n'avoir pas à commencer, un pareil désir de se retrouver, d'entrée de jeu, de l'autre côté du discours, sans avoir eu à considérer de l'extérieur ce qu'il pouvait avoir de singulier, de redoutable, de maléfique peut-être ».
>
> Michel Foucault. *L'ordre du discours* (1971)

La prise de parole et l'utilisation du 'je/nous' qu'implique le discours de thèse ne sont pas un exercice évident. Pour écrire, et s'affranchir de cette peur que décrit Foucault, il faut se sentir libre. C'est à tous ceux qui m'ont inspiré cette liberté que je dédie cette thèse.

Je tiens à remercier en premier lieu mon directeur de thèse, M. Zaki Laïdi, pour sa confiance, sa disponibilité, ainsi que sa quête constante de sens qui m'ont accompagnée tout au long de ce travail.

Merci à M. Jean-Louis Perrault, dont la liberté d'esprit et de verbe m'a conduite jusqu'au projet de doctorat.

J'exprime aussi ma reconnaissance à toute l'équipe du Centre d'études européennes, et plus particulièrement au Pr. Renaud Dehousse, Mme Linda Amrani, Mme Sophie Jacquot, M. Olivier Rozenberg, ainsi qu'à M. Jean-Marie Alliaume et M. Sébastien Linden, pour leur soutien et leur aide.

Ce travail de recherche a été marqué par différentes rencontres avec des chercheurs et fins connaisseurs du terrain, dont certains que je tiens à remercier ici: Pr. Frédéric Charillon, Mme Aude Signoles, M. Florent Parmentier, Pr. Jean-Pierre Filiu, Mme Costanza Musu, M. Abaher El-Sakka, M. Fabien Terpan, M. Sébastien Dubois, M. Adrien Jaulmes, Pr. Alfred

Tovias, M. Lior Herman, M. Guy Harpaz, M. Olivier Tourny, M. Gershon Lewental, Mme Katell Berthelot, Mme Julie Trottier, M. Shlomo Brom, Mme Éléonore Merza.

Je remercie tout particulièrement l'équipe du Centre de recherche français à Jérusalem, et principalement M. Olivier Tourny, Mme Lyse Baer et M. Bertrand Darly, pour m'avoir toujours soutenue.

Cette thèse repose essentiellement sur les entretiens menés au cours de ces années avec différents diplomates et fonctionnaires, dont M. Anis Nacrour, M. Rodolphe Mauget, M. Jérôme Bellion-Jourdan, M. Cherif Castel, M. Damien Cristofari, M. John Edwards. Merci pour leur disponibilité et leur confiance.

Je tiens aussi à remercier toute la famille Awad de Beit Sahour, qui m'a accueillie pendant mon premier terrain et m'a introduite avec générosité auprès de la société palestinienne.

Le nom de M. Paltiel Lauterstein doit aussi être mentionné ici, pour m'avoir un jour ouvert les portes de l'université hébraïque, avec confiance.

Un immense merci à ma mère, Isabelle, pour sa patience, son aide et sa confiance indéfectible. J'exprime toute ma reconnaissance à mon père, Régis, pour son soutien constant. Merci aussi à mon frère Charles pour m'avoir convaincue un jour que rien n'était impossible. Un merci tout particulier à mon frère Lionel, pour son aide précieuse et ses encouragements, et à ma sœur Annabel, pour sa confiance.

Le soutien de mes amis – et plus particulièrement Ombeline, Chloé, Leila, Pauline, Malvika et Emmanuel, Bleuwenn, Matthieu, Marie, Marine et Sophie – a été indispensable afin de mener cette thèse à bon port.

Ces remerciements seraient incomplets si je ne n'évoquais pas Celui qui m'a guidée tout au long de cette thèse.

Merci enfin à mon mari, Carlos, sans qui ce travail n'aurait pu aboutir.

Liste des acronymes **9**
INTRODUCTION **12**
Des CRS à Ramallah : Une approche de l'Europe par l'action 13
L'objet d'étude : La politique étrangère européenne vis-à-vis de la solution de deux États, 1973-2012 15
Regard critique sur la littérature existante 17
Introduction à notre problématique 21
Hypothèse générale : L'existence d'un système européen en politique étrangère 25
1) Sous-hypothèse 1 : L'UE3 et la solution de deux États 28
2) Sous-hypothèse 2 : La renégociation triangulaire des normes européennes 31
3) Sous-hypothèse 3 : Les 'usages stratégiques' de l'UE en politique étrangère 32
La temporalité: 1973-2012 33
Le cadre théorique : Les États membres, les normes et la puissance 35
Méthode de recherche 40
1) La politique étrangère européenne sur le terrain 40
2) Les terrains et leurs difficultés 41
Annonce de plan 42
Partie 1.Le système européen en politique étrangère ***47***
Chapitre 1 - Les défis d'une politique étrangère commune **48**
A- L'originalité de la PESC 48
B - L'identité de l'UE sur la scène internationale 51
C - Les 'usages' stratégiques de l'UE par les États membres 55
Chapitre 2 - L'approche par le système **61**
A- Définition 61
B- Les agents du SEPE 66
C- Les agents et la structure 75
1) Le débat en relations internationales 75
2) L'impact de la structure sur les agents européens 80
D - Un système triangulaire de renégociation 82
Chapitre 3 - La puissance par la norme **84**
A- La puissance et la norme 84
B- La puissance normative 89
C- Limites 98
Partie 2. La solution de deux États et l'UE : Adoption, promotion, renégociation 103
Chapitre 1 - Le rapprochement des positions française, britannique et allemande: À la recherche de la stabilité (1947-1980) **104**
A- La RFA après la Seconde guerre : Israël et la CEE, deux facteurs clés de son indépendance diplomatique 105
1) Se rapprocher d'Israël afin de mieux s'intégrer à l'Ouest (1949-1973) 105

2) L' 'européanisation' stratégique de la position de la RFA suite à la guerre du Kippour 109
B- La France et le conflit : Renforcer sa position à travers l'Europe 112
1) De l'alliance avec Israël à la reconnaissance du « caractère politique des aspirations palestiniennes » (1949-1967) 112
2) La projection des préférences françaises à travers la CPE consacrée par la Déclaration de Venise (1968-1980) 119
C- Le Royaume-Uni et le conflit : La volonté d'influencer et de coordonner la position américaine avec celle de la CEE 122
1) Du soutien à Israël après 1956 au repositionnement pro-arabe de la guerre des Six Jours (1948-1967) 122
2) Une adoption quasi naturelle de l'acquis européen vis-à-vis du conflit (1968-1980) 126
Chapitre 2 - La promotion diplomatique de la solution de deux États 129
A- Promotion interne et externe de la position européenne dans le contexte pré-Oslo : Vers une reconnaissance d'Israël (1980-1990) 130
1) Promotion interne : La reconnaissance de jure d'Israël par la Grèce et l'Espagne 130
2) Promotion externe : La reconnaissance implicite d'Israël par l'OLP au lendemain du renoncement jordanien 132
B- De la conférence de Madrid à la Déclaration de Berlin, le consensus européen sur l''État palestinien' en réponse à l'échec du plan d'autonomie (1991-1999) 134
1) De l'espoir de Madrid à l'échec des accords d'Oslo : Soutien institutionnel et financier à l'autodétermination palestinienne (1991-1996) 134
2) Tentatives européennes de stabilisation par la promesse de reconnaissance d'un futur État palestinien (1997-1999) 140
C- La naissance de la Feuille de route face à la crise du processus de paix : Reflet de la puissance et de l'impuissance européenne (2000-2003) 144
1) Le contexte : La Seconde intifada, le désengagement américain et le 11 septembre 144
2) Les récits de la création du Quartet 148
3) La longue épopée de la 'Feuille de route' : De Berlin à Jérusalem, en passant par Elseneur et Washington 149
D- Des ambitions de 'player' freinées par la division politique intra palestinienne (2004-2006) 155
1) L'élargissement vers l'est et l'accroissement de la présence européenne sur le terrain 155
2) Les conséquences de la victoire démocratique du Hamas sur les ambitions européennes 164
E- La consécration de l'unilatéralisme, face à l'absence d'un État palestinien (2007-2012) 165
1) De la prise de la bande de Hamas à l'opération Plomb durci dans la bande de Gaza : Les limites du '*West Bank Model*' 166

2) Le retour de la demande unilatérale de reconnaissance d'un État palestinien en l'absence de négociations 175

Chapitre 3 - La renégociation dynamique des normes: Les cas de Jérusalem et des exportations israéliennes depuis les territoires occupés 189

A- La 'question de Jérusalem' : Processus de renégociation vertical ou 'par le bas' . 189

1) La position initiale des États membres 190

2) Du 'corpus separatum' à 'Jérusalem capitale de deux États' 193

3) Impacts diplomatiques et limites opérationnelles 200

B- Les États membres face aux exportations israéliennes de Cisjordanie : Processus de renégociation 'horizontale' 207

1) Le problème des exportations israéliennes provenant des territoires occupés à destination de l'UE (1998-2007) 208

2) La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne face à la question des exportations israéliennes des territoires occupés : Une renégociation horizontale de la norme (2008-2012) 212

3) Renforcement indirect de la norme, face aux contraintes politiques 219

Partie 3. Associer, contraindre ou punir : Le dilemme européen face à Israël 223

Chapitre 1 - Contribution communautaire à la légitimation d'Israël : L'arrimage économique (1948-2000) 224

A- La perception de la CEE comme l''hinterland' naturel d'Israël : Racines économiques, historiques et culturelles 224

B- L'arrimage économique d'Israël à la CEE (1958-1975) 230

C- Associer Israël sans l'isoler régionalement : L'accord 'euro-méditerranéen' dans le contexte d'Oslo (1976-2000) 239

Chapitre 2 - Le 'modèle suisse' adapté aux relations UE-Israël : Opportunités et contraintes (2000-2008) 248

A- Le Plan d'action : Un 'statut privilégié enfin reconnu 248

B- Approfondissement normatif, contrainte politique 254

1) Les secteurs économique et juridique 254

2) La dimension politique 262

Chapitre 3 - Punir communautairement, 'associer' bilatéralement (2009-2012) 264

A- L'expression du 'linkage' communautaire suite à l'opération Plomb durci 264

B- Des relations stratégiques décomplexées avec les États membres 274

1) La contraintes communautaire 275

2) Des relations bilatérales croissantes 277

3) Une coopération accrue avec Israël sur la question iranienne : De l'UE3 aux sanctions communautaires 280

Chapitre 4 - Une 'stratégie européenne' en question vis-à-vis d'Israël 290

A- Contraintes politiques, normatives et institutionnelles 290

B- Options stratégiques et volonté de puissance 301

Partie 4. Légitimer, contraindre et exclure : L'impact des normes européennes vis-à-vis des Palestiniens 309

Chapitre 1 - Le financement européen aux Palestiniens et ses mécanismes 311

A- De la création de l'Autorité palestinienne à la Seconde intifada : Légitimer par le financement 311

1) Les prémices d'un financement tactique : De l'aide à l'UNRWA à la Déclaration de Venise 312

2) Du processus d'Oslo aux élections de Benjamin Netanyahou : Un financement croissant, un processus de paix mourant 317

3) Financement européen et stratégie de contre-insurrection : De l'élection de Benjamin Netanyahou à la Seconde intifida 320

B- De la Seconde intifada aux élections présidentielles : Stabiliser en réformant 331

1) La Seconde intifada comme révélateur : Un financement de type réactif visant à 'stabiliser' les territoires 331

2) La *Task Force on Palestinian Reform* (2002-2005) : Un financement en quête de sa propre légitimité 336

C- TIM (2006/2007) : Exclure le Hamas malgré sa victoire législative 344

1) Le '*twist again'* de 2006 : Tout pouvoir au Président palestinien 345

2) Un financement qui divise : Vers la rupture intra-palestinienne de juin 2007 ... 351

D- PEGASE et la stratégie du 'West Bank first' : Justifier le tragique 357

1) L'établissement de PEGASE : Soutien financier et diplomatique au gouvernement cisjordanien de Salam Fayyad 357

2) Convaincre les Palestiniens de bien voter : isoler mais reconstruire Gaza 362

Chapitre 2 - Le 'policier et le bulletin de vote' : Deux armes normatives européennes et leur calibrage 366

A- Les effets inattendus de l'instrumentalisation de la norme démocratique dans les territoires palestiniens 367

1) L'association de la norme démocratique à une acception substantielle de la stabilité 367

2) La politique européenne de démocratisation après les accords d'Oslo (1996-2003): Légitimer l'Autorité palestinienne? 374

3) Le retour du 'politique' et l'irrésistible ascension du Hamas (2004-2006) 383

4) Une realpolitik de dé-démocratisation 'procédurale' (2007-2012) 402

B- EUPOL COPPS : De la difficulté de renforcer la police d'une Autorité sans État 409

1) Le lancement de la première mission européenne dans les territoires dans le contexte de la RSSP 409

2) La diffusion de la norme britannique de '*civilian police primacy'* comme moyen de légitimation de l'Autorité palestinienne 417

3) Exporter la règle de droit en l'absence d'une culture juridique unique et dans un contexte d'occupation 421

4) EUPOL COPPS et la mission Dayton au lendemain des élections : Vers une logique contre-insurrectionnelle 434

Conclusion *445*
Bibliographie **466**
Listes des entretiens **501**
Annexes **507**

Liste des acronymes

AAM	Accord sur les mouvements et l'accès
ACAA	Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products
AELE	Association européenne de libre-échange
AFPS	Association France-Palestine solidarité
AHLC	Comité de liaison ad hoc
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
BDS	Boycott, Désinvestissement, Sanction
BEI	Banque européenne d'investissement
B-MENA	Broader Middle East and North Africa
CDU	Union chrétienne démocrate d'Allemagne
CEC	Central Election Committee
CECA	Communauté européenne de charbon et d'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne sur l'énergie atomique
CEGL	Commission sur les élections et le gouvernement local
CIA	Central Inteligence Agency
CIP	Programme européen pour la compétitivité et l'innovation
CJUE	Cours de justice de l'UE
CLP	Conseil législatif palestinien
COGAT	Coordinator of Government Activities in the Territories
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
COREU	Correspondance européenne

CPE	Coopération en polique étrangère
CRS	Compagnies républicaines de la sécurité
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
EEE	Espace Economique Européen
EUBAM Rafah	EU Border Assistance Mission
EUCOPPS	Bureau européen de coordination de l'aide à la police palestinienne
EUPOL COPPS	EU Police Mission in the Palestinian Territories
EUROPOL	European Police Office
FEMIP	Facilité Euro-Méditerranéenne pour l'Investissement et le Partenariat
FP7	Seventh Framework Programme for Research
FPLP	Front populaire pour la libération de la Palestine
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IDF	Israel Defense Forces
IED	Improvised Exlosive Device
INSS	Institute for National Security Studies
ISERD	Israel Europe Research and Development Directorate
MEDA	Mesure d'accompagnement financière
NSF	National Security Forces
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OLP	Organisation pour la libération de la Palestine
OMC	Open Method of Coordination
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
OPAEP	Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole

OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PCPSR	Palestinian Center for Policy and Survey Research
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
PEGASE	mécanisme Palestino-européen de gestion et d'aide socio-économique
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PME	Petites et moyennes entreprises
PRDP	Programme palestinien pour la réforme et le développement
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RDA	République démocratique allemande
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical Substances
RFA	République fédérale d'Allemagne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEPE	Système européen en politique étrangère
SPD	Partis social-démocrate allemand
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange
TFPR	Task Force on Palestinian Reform
TIM	Temporary International Mechanism
Twinning	Programme de jumelage
UE3	Allemagne, France et Royaume-Uni
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNRWA	United Nation Relief and Work Agency
UNSCOP	United Nation Special Committee in Palestine
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
USSC	US Security Coordinator

INTRODUCTION

Des CRS à Ramallah : Une approche de l'Europe par l'action

Il est cinq heures du matin ce 23 octobre 2008. Le soleil se lève à peine sur les collines de Ramallah, la capitale de facto de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie. À tout moment, un F16 israélien peut faire irruption dans le ciel bleu turquoise, dans l'indifférence générale. Nous accompagnons dans leur rituel matinal les deux capitaines de police français d'EUPOL COPPS (*EU Police Mission in the Palestinian Territories*), la première mission européenne en territoire palestinien : un footing d'une demi-heure en compagnie des officiers de police de la *Protection and Guard Unit*, unité des forces de sécurité palestinienne chargée d'assurer la protection des 'internationaux' présents en Cisjordanie. Nous suivons sans trop de difficulté. Rodolphe Mauget et Jean Frédéric Martin s'apprêtent à leur transmettre les techniques de maintien de l'ordre des Compagnies républicaines de la sécurité (CRS) françaises: immobiliser sans coups frappés grâce à des mouvements de taekwondo.

L'objectif de la mission de police européenne, lancée en novembre 2005, est de former la police civile palestinienne aux normes occidentales de polices[1], censées éviter tout débordement de violence, lors de manifestations notamment. Elle vise ainsi à renforcer la légitimité de l'Autorité palestinienne envers une population politiquement divisée. Un détail contraste avec l'objectif de non-violence affiché par la mission : nous sommes suivis d'un pick-up de policiers palestiniens armés de Kalachnikovs et scrutant l'horizon de manière intense. « Les risques sont réels », affirme Rodolphe Mauget, un des instigateurs de ces formations. Les rivalités inter-palestiniennes représentent en effet un danger permanent pour les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne, plus particulièrement depuis le coup de force du Hamas dans la bande de Gaza en juin 2007.

Cette courte expérience d''observation participante'[2] en plein cœur de la mission de police de l'UE dans les territoires permet de constater que l'action des agents européens prend un visage bien différent que sa description à travers l'action commune de novembre 2005, les déclarations des Conseils, ou le site officiel d'EUPOL COPPS, consultés avant ce premier terrain. Inscrite dans un environnement politique et sécuritaire particulièrement conflictuel,

1 Sur la mission EUPOL COPPS, voir Infra, partie IV, chapitre II

2 La notion 'd'observation participante' a été développée par Bronislaw Malinowski dans le domaine de l'anthropologique pendant les années 30.

les objectifs de réforme et de transmission des normes internationales de police fixés par le Conseil sont particulièrement difficiles à atteindre. L'impact des normes européennes de '*policing*', de démocratie et de financement conditionnant son aide aux Palestiniens, adoptées et diffusées par les États membre à travers l'UE, ne peut se comprendre indépendamment du contexte politique. Certaines se sont avérées, nous le verrons, à même de favoriser une transformation des rapports de pouvoir entre les acteurs palestiniens sur le terrain, allant à l'encontre des prévisions européennes et américaines.

Notre sujet de thèse a évolué au cours du temps. Nous souhaitions dans un premier temps évaluer l'effectivité de la politique étrangère commune à l'égard de la solution de deux États, à travers une approche de terrain. Cette approche répondait à la nécessité mise en exergue par différents chercheurs, dont Christopher Hill et Zaki Laïdi[1], d'étudier les impacts de la politique étrangère commune, autrement dit d'adopter une approche par l'action de la politique étrangère européenne. Suivant les conseils de notre directeur de thèse, nous nous sommes rapidement rendus sur le terrain afin de vérifier certaines de nos hypothèses : une première immersion de quelques mois dans les territoires palestiniens suivie d'un terrain prolongé en Israël, à travers la participation notamment à un projet de recherche israélien à l'*Institute for National Security Studies* (INSS), ancien *Jaffee Center*, à Tel Aviv. En interrogeant les effets de la politique étrangère commune envers la solution de deux États, nous présumions de l'existence d'une volonté commune des États membres d'agir à travers l'UE sur ce dossier, liée à l'adoption d'un véritable consensus politique à travers la solution de deux États. Or nous étions peu à peu amenés à remettre en cause cette hypothèse. Nos entretiens et observations nous montraient de plus en plus clairement que cette volonté n'était pas acquise. Les États membres, et plus particulièrement l'UE3 auquel nous nous intéresserons plus particulièrement, composé de l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, continuaient à défendre leurs intérêts particuliers à un niveau stratégique et commercial envers Israël et les Palestiniens. Il s'avérait que ces objectifs n'allaient pas toujours dans le sens du consensus communautaire. Comment expliquer alors que malgré ces intérêts divergents, les États membres soient patiemment parvenus à un acquis politique sur ce sujet, devenu peu à peu la position de la communauté internationale? Ce n'est plus uniquement

[1] HILL, Christopher , SMITH, Michael. *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005. , LAÏDI, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power.* Paris: Palgrave Macmillan, 2008.

l'effectivité de la politique commune que nos terrains nous amenaient à interroger mais plus précisément le lien entre États membres et Union européenne au sein de la politique étrangère européenne. Afin d'expliquer la politique étrangère commune elle-même, il devenait indispensable de réintroduire les États membres comme acteurs à part entière au sein de notre cadre théorique. Il nous fallait expliquer le fait que l'adoption progressive d'un véritable consensus communautaire sur cette question n'empêchait nullement les États membres de rester des acteurs de la politique européenne. Au contraire, il nous était nécessaire de comprendre comment la manière dont ils faisaient 'usage' de l'UE sur ce dossier leur permettait justement de préserver une certaine autonomie d'action.

Notre objet de recherche a donc progressivement évolué de l'évaluation de la politique étrangère commune à l'analyse de la politique étrangère européenne comprise comme système, comprenant l'action extérieure européenne et les politiques étrangères des États membres. Nous décidions, notamment pour limiter le champ de notre recherche, de nous concentrer sur les politiques étrangères des États membres de l'UE3. Afin d'expliquer ce que l'UE faisait ou s'abstenait de faire, déclarait ou ne précisait pas, nous décidions d'introduire le concept d'usages stratégiques de l'UE par les États membres en politique étrangère. La détermination des usages que faisaient les États membres de l'UE constituait en effet un préalable nécessaire avant d'interroger la manière dont ces usages permettaient une promotion de la solution de deux États.

L'objet d'étude : La politique étrangère européenne vis-à-vis de la solution de deux États, 1973-2012

Il est certain que le conflit israélo-palestinien offre un angle de vue particulièrement riche à partir duquel évaluer la capacité du système européen à promouvoir une position commune[1]. C'est en effet un des premiers dossiers de politique étrangère envers lequel les États membres se sont exprimés, au tout début de la Coopération en politique européenne (CPE) lancée suite au rapport Davignon et inaugurée à Munich en novembre 1970. À peu près

[1] WEILER, Joseph H.H. The evolution of a European Foreign Policy: mechanisms and institutions. In GreiLSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. New York: de Gruyter, 1988. p.254.

un quart de leurs déclarations concerne ce dossier entre 1970 et 1986[1]. Ils parviennent peu à peu à un consensus sur le conflit, la première déclaration véritablement commune datant de 1973 lors de laquelle les État membres réunis en Conseil européen reconnaissent des « droits légitimes »[2] aux Palestiniens. Ils vont peu à peu enrichir cette position à travers la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination au peuple palestinien, lors de la déclaration du Conseil européen de Venise de juin 1980[3], et à un « État », lors du Conseil européen de Berlin en mars 1999[4]. Il est crucial de prendre en compte les contextes internationaux dans lesquels ces déclarations se situent afin de déterminer les différents usages que font les États membres de l'UE. Leurs politiques envers ce dossier permettent d'illustrer les trois types d'usage : réaliste, normatif et fonctionnel ou réflexif[5]. Concernant ce dernier type, nous verrons en effet que le conflit israélo-palestinien joue un rôle prééminent dans le développement des outils de la politique étrangère commune. « Chaque fois que l'Union a fait un pas vers la consolidation de sa politique étrangère, le Proche-Orient en a été le cadre, notamment avec les actions communes après Maastricht »[6], souligne Miguel Angel Moratinos, le premier envoyé spécial au Proche-Orient. La position d'envoyé spécial a, par exemple, été conférée en 1996 à l'ancien ministre des Affaires étrangères espagnol, devançant ainsi la création officielle de ce poste par le traité d'Amsterdam qui rentre en vigueur en 1999.

Du reste, si l'UE et les États membres s'expriment au niveau diplomatique sur le conflit, c'est surtout à l'égard des parties en conflit elles-mêmes qu'ils sont actifs, au niveau bilatéral et communautaire. Nous prendrons donc en considération le rôle des différents

---

1 AOUN, Elena. European Foreign Policy and the Arab-Israeli Dispute: Much ado about nothing? . *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol.8, n° 3 p.289.

2 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973.

3 European Council. Declaration of the European Council on the situation in the Middle East, 12 and 13 June 1980. Venice, 1980.

4 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

5 Voir Infra, partie I, chapitre I. A propos du troisième type d'usage, voir : GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H. H. *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance.* Boulder, CO: Westview, 1987. p.19. BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011.

6 MORATINOS, Miguel Angel. La place de l'Europe. In GRESH, Alain, BILLION, Didier dir. *Actualités de l'Etat palestinien*. Paris: Editions Complexe, 2000. p.170.

agents du système européen au niveau financier, économique, politique et sécuritaire, dans la mesure où cela nous permettra de mieux comprendre le fonctionnement de ce système.

Regard critique sur la littérature existante

La littérature académique sur la politique étrangère de l'UE envers le conflit est foisonnante. Cette politique est plus particulièrement étudiée dans un premier temps, avant la création de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en 1992, à travers le prisme de son usage 'fonctionnel' vis-à-vis de l'intégration européenne. La question posée concerne l'aptitude des États membres à s'accorder sur ce dossier, et au-delà, sur un sujet de politique étrangère, une dizaine d'année après la création de la CPE. C'est donc la capacité intégrative de ce conflit qui est interrogée. Cette perspective est adoptée par Alain Greilsammer et Joseph Weiler[1] dans un ouvrage publié en 1987 mettant en exergue le défi d'intégration engendré par la coordination des positions des États membres sur le conflit. Dans un autre ouvrage publié par les mêmes auteurs l'année suivante[2], Joseph Weiler illustre la composante réflexive de ce conflit dans la mesure où c'est notamment face aux problématiques soulevées par le conflit que les États membres sont amenés à améliorer la coordination de leurs politiques étrangères. Ben Soetendorp montre dans quelle mesure la guerre d'Octobre dite aussi du Kippour en 1973 a joué le rôle « d'impulsion fédératrice »[3] des États membres, les amenant à chercher une position commune.

Dans ce premier temps de la politique étrangère européenne, les acteurs étudiés sont la Communauté économique européenne (CEE) mais surtout ses États membres et l'objet d'étude porte sur leurs politiques envers un des acteurs en conflit, le processus de paix israélo-palestinien étant alors pratiquement inexistant. Rory Miller montre comment la France, le Royaume-Uni et la Grèce ouvrent la porte à une participation de l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP) aux négociations de paix, en accueillant une de ses

---

1 GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H. H. *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance.* Boulder, CO: Westview, 1987.

2 WEILER, Joseph H.H. The evolution of a European Foreign Policy: mechanisms and institutions. In GreiLSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. New York: de Gruyter, 1988.

3 SOETENDORP, Ben. The evolution of the EC/EU as a single foreign Policy Actor. In WALTER, Carlsnaes, SMITH, Steve dir. *European Foreign Policy: the EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage, 1994.

représentations sur leur territoire dès 1975 dans le cas de la France, et en légitimant peu à peu la représentativité de Yasser Arafat envers la cause palestinienne[1]. Les relations entre les États membres et Israël sont aussi interrogées. Ainsi, Alain Greilsammer décrit le lent approfondissement des relations entre la CEE et Israël, à partir de l'établissement des relations diplomatiques mutuelles en 1959, et met en exergue le rôle des divers États membres dans ce processus[2]. François Duchêne, l'instigateur du concept de 'puissance civile européenne'[3], relève en 1988 les problématiques inhérentes à la relation de l'Europe à Israël. Il démontre brillamment que la politique des États membres envers le conflit n'est en rien hostile à Israël mais qu'elle vise en réalité à rallier les composantes arabes modérées au processus de paix israélo-arabe[4]. Bishara Khader établit un parallèle entre les relations entre la CEE et Israël, d'une part, et l'existence du dialogue euro-arabe lancé en 1974, d'autre part[5]. C'est donc aux relations entre les États de la CEE et les parties en conflit, ainsi qu'aux défis lancés par les prémices d'une politique étrangère commune, auxquels les chercheurs font référence dans un premier temps.

À partir de 1992, au lendemain de la signature du traité de Maastricht donnant naissance à l'Union européenne et à la PESC, l'accent est de plus en plus mis sur les positions politiques de la Communauté elle-même et le rôle joué par l'UE. L'action de l'UE est de plus en plus évaluée comme celle d'un acteur politique sur la scène internationale. Robert Serravalle interroge la partialité de la politique des « 12 au Proche-Orient » [6], en comparant les positions politiques de l'UE et la politique commerciale envers Israël, de même que Charles Gheur questionne l'équidistance politique de l'UE à l'égard des parties en conflit[7].

---

1 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2

2 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981.

3 DUCHENE, François. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max, Kohnstamm and Hager, Wolfgang dir. *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London Macmillan, 1973.

4 DUCHÊNE, François. Israel in the eyes of Europeans: a Speculative Essay. In WEILER, Joseph H.H., GREILSAMMER, Ilan dir. *Europe and Israel : Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988.

5 KHADER, Bichara. Les relations CEE- Israël et l'avenir du dialogue euroarabe. *Revue française d'études politiques méditerranéennes*, 1975, vol.11, n° 1

6 SERRAVALLE, Robert. Les Douze au Proche-Orient : deux poids, deux mesures ? . *Revue d'études palestiniennes*, 1992, vol.11, n° 1

7 GHEUR, Charles. L'Union européenne face au conflit israélo-palestinien: équidistance? *Etudes*, 2003, vol.399, n° 9

Bishara Khader affirme que les Palestiniens ont besoin de l'Europe politiquement mais que celle-ci souffre d'un manque de visibilité aussi bien parmi la communauté internationale qu'envers les Palestiniens[1]. Alain Dieckhoff met en exergue la capacité de l'UE à introduire des lignes directrices conceptuelles pour une paix juste et durable au Moyen-Orient[2] et Perthes Volker démontre la complémentarité de sa politique avec celle des États-Unis. L'UE est désormais étudiée, bien que pas toujours admise théoriquement en tant que tel, comme un acteur[3].

Le débat sur sa capacité à répondre aux attentes créées par ses nouveaux outils institutionnels et ses déclarations communes, le '*capacity-expectation gap',* est officiellement lancé par l'article de Christopher Hill[4] publié en 1993. Deux camps se dessinent concernant sa politique vis-à-vis du conflit: les chercheurs qui reconnaissent la qualité d'acteur à l'UE, et ceux qui en soulignent plutôt les contradictions du fait de son incapacité à satisfaire aux attentes qu'elle crée. Costanza Musu, après avoir interrogé la simple conformité ou la véritable convergence des positions des États membres sur le conflit, conclut à la vraisemblance de la deuxième option. Selon elle, les États membres considéreraient désormais qu'agir à travers l'UE serait plus efficace qu'opter pour des actions unilatérales[5]. Elle nuance néanmoins ce constat dans un ouvrage plus récent portant sur la politique étrangère de l'UE envers le conflit. Elle y admet que les États membres continuent à défendre leurs propres intérêts et introduit ainsi le concept de 'parallèles convergentes' afin de caractériser leurs politiques étrangères[6]. Rosemary Hollis considère pour sa part que l'UE n'est pas un acteur unifié, ce qui contraint fortement l'efficacité de son action[7], et privilégie

---

1 KHADER, Bichara. *L'Europe et la Palestine : des Croisades à nos jours.* Paris: L'Harmattan, 1999.

2 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002.

3 C'est aussi la perspective adoptée dans l'ouvrage dirigé par Chritian-Peter Hanelt et Sven Behrendt : HANELT, Christian-Peter, BEHRENDT, Sven. *Bound to cooperate: Europe and the Middle East.* Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2001.

4 HILL, Christopher. The Capacity-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 1993, vol.31, n° 3

5 MUSU, Costanza. A collective Policy or a Policy of converging Parallels ? *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol.8, n° 1

6 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.81-102.

7 HOLLIS, Rosemary. The basic stakes and strategy of the EU and Member States. In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010.

ainsi une approche étatique des politiques européennes au Moyen-Orient et plus particulièrement celle du Royaume-Uni[1]. Rory Miller, à travers une démarche plus historique, souligne quant à lui les contradictions de la politique étrangère européenne à l'égard des parties en conflit depuis 1967, à travers une perspective à la fois étatique et communautaire, dans son dernier ouvrage[2].

Malgré l'abondance de la littérature existante, la question de la valeur ajoutée de l'UE en politique étrangère, en d'autres termes, ce qu'elle apporte de plus que les politiques étrangères des États membres en termes de puissance, est rarement posée. Rosemary Hollis questionne bien la nature de la puissance européenne dans un article paru en 1997 où elle souligne que l'investissement économique de l'UE, principalement à l'égard des Palestiniens, en fait un véritable « joueur [*player*] »[3], bien qu'elle regrette plusieurs années après que cet acteur ne soit pas 'unifié'. Elle souligne que les négociations ayant mené à la signature de l'Accord d'association entre l'UE et Israël en 1995 démontrent la capacité de l'UE à lier approfondissement économique de ses relations avec Israël et pression politique. Jean-Pierre Filiu, de son côté, met en relief la manière dont les États membres peuvent utiliser le discours européen afin d'exercer leur puissance, à travers l'étude du contexte d'adoption de la Déclaration de Berlin au mois de mars 1999. Il démontre que les États membres ont pour la première fois adopté le terme « État palestinien » [4] dans leur discours principalement afin de convaincre le leader du Fatah, Yasser Arafat, de renoncer à son idée de déclaration unilatérale d'un État palestinien, ce que nous illustrerons un peu plus bas. Dorothée Schmid pose la question des sanctions européennes à l'encontre des Palestiniens et des Israéliens[5]. Néanmoins, de manière générale, la question de la capacité de l'UE et de ses États membres à exercer leur puissance afin de défendre leurs intérêts propres est souvent éludée en Europe.

Au sein du débat scientifique actuel, ce questionnement est souvent substitué à celui, plus politiquement correct, portant sur l'aptitude de l'UE à agir conformément à l'image

---

1 HOLLIS, Rosemary. *Britain and the Middle East in the 9/11 era.* London: Blackwell publishing, 2010.

2 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967.* New York: Colombia University Press, 2011.

3 HOLLIS, Rosemary. Europe and the Middle East: Power by Stealth? *International Affairs*, 1997, vol.73, n° 1

4 FILIU, Jean-Pierre. L'Union européenne et le Moyen-Orient. In CHOPIN, Thierry, FOUCHER, Michel dir. *Rapport Schuman sur l'Europe*. Paris: Fondation Robert Schuman, 2008.

5 SCHMID, Dorothée. Les Européen face au conflit israélo-palestinien : un front uni-paradoxal *Revue défense nationale*, 2006, vol.689, n° 1

qu'elle souhaite projeter d'elle-même. Au sein de la Stratégie européenne de sécurité[1], elle se décrit ainsi comme une 'force positive' dans le monde aux côtés des États-Unis et faisant la promotion de 'bonnes normes'. Autrement dit, la recherche européenne sur la politique étrangère européenne envers le conflit se retrouve 'cadrée' autour du concept de puissance normative introduit par Ian Manners[2] et conçu au niveau théorique comme un synonyme de celui de '*force positive'*. Nathalie Tocci dirige ainsi un ouvrage visant à établir quand l'UE parvient à agir comme une puissance normative[3], en comparant notamment son action avec celle des États-Unis et de la Russie. Elle y oppose directement la puissance normative à la *realpolitik*, puissance dont ni les moyens ni les objectifs ne seraient 'normatifs', c'est-à-dire qui ne viserait pas à renforcer le droit international et à promouvoir les droits et devoirs qu'il implique, mais juste à défendre des intérêts. La politique étrangère de l'UE envers le conflit y est qualifiée 'd'impériale'. Ainsi, bien que l'auteur fasse part au début de l'ouvrage de son intention de ne pas se limiter à une perception de l'UE comme 'force positive', c'est bel et bien en fonction de cette capacité qu'est structurée la réflexion de cet ouvrage collectif. L'interdépendance entre norme, intérêt et puissance, au sein de la politique étrangère européenne est donc ignorée. Les articles de Thomas Diez et Michael Mace sur la politique étrangère de l'UE sont habités par la même problématique[4], faisant directement écho au discours européen lui-même.

Introduction à notre problématique

---

1 European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003.

2 MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2

3 TOCCI, Nathalie. When and why does the EU act as a normative power in its neighbourhood? In *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?,* 2008. European Security Forum working paper: European Security Forum, http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=88204 [Consulté le 1er février 2010], TOCCI, Nathalie (ed.). Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its Global Partners. 2008. http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners [Consulté le 20 juin 2013]

4 DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias , STETTER, Stephan *The European Union and Border Conflicts: Power of Integration and Association.* Cambridge: Cambridge university press, 2008. , DIEZ, Thomas , PACE, Michelle. Normative power Europe and Conflict transformation. *EUSA Conference Montreal*, 2007. http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/diez-t-01a.pdf [Consulté le 5 March 2011], PACE, Michelle. The EU as a 'force for good' in border conflict cases? In DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias and STETTER, Stephan dir. *The European Union and Border Conflicts: Power of Integration and Association*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Il est toujours utile de comparer ce que dit un acteur et ce qu'il fait en réalité afin d'évaluer son action. Mais il est aussi nécessaire de ne pas entièrement structurer au niveau théorique notre réflexion à partir de son propre discours. Etudier l'action de l'UE et de ses États membres sur le terrain nous permet de nous éloigner de celui-ci, tout en prenant en compte les différentes problématiques soulevées par les chercheurs qui nous précèdent. Au cours de notre développement, lorsque nous nous interrogeons sur la capacité de l'UE et de ses États membres à diffuser certaines normes à l'égard des Israéliens et des Palestiniens, nous ne cherchons pas à les opposer aux intérêts des États membres mais plutôt à mettre en évidence leur interdépendance et la nécessité de la prendre en compte au niveau théorique. En d'autres termes, nous portons un regard plus stratégique sur le processus de diffusion de normes, et au-delà, sur le concept même de puissance normative. Afin de remplir cet objectif, nous comprenons les États membres comme les agents principaux du système européen et nous introduisons le concept d'usages stratégiques de l'UE en politique étrangère. Nous montrons qu'il est nécessaire de comprendre ces usages afin d'expliquer le contenu de la politique étrangère commune elle-même. Les relations des États membres avec les parties en conflit seront aussi parfois prises en compte dans la mesure où elles nous permettront de mieux expliquer la nature de ces usages. C'est donc, plus globalement, l'interactivité du système européen en politique étrangère que nous souhaitons illustrer.

Notre problématique est la suivante :

Dans quelle mesure les États membres – plus particulièrement l'UE3 – adoptent, promeuvent et renégocient, à travers l'UE, la solution de deux États et son contenu de 1973 à 2012 ?

Autrement dit, dans quelle mesure l'usage que font la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'UE leur permet de diffuser, au niveau diplomatique, et à travers la politique étrangère commune, la norme des deux États vis-à-vis du conflit israélo-palestinien?

L'adoption de cette norme politique et sa promotion par l'UE paraissent souvent venir de soi. Elle est même souvent érigée en exemple d'un véritable consensus politique entre les États membres. Les motifs de son adoption ne sont pas interrogés, et sa promotion n'est souvent évaluée qu'en fonction de la capacité de l'UE à constituer une 'force positive'. Les intérêts des États membres sont alors perçus comme des contraintes empêchant l'UE d'exercer sa

puissance normative[1], alors qu'ils se situent en réalité à l'origine de l'adoption de ce consensus. Nous verrons par ailleurs qu'il n'est pas possible de comprendre la manière dont celle-ci est promue sans prendre en considération les usages stratégiques de l'UE par les États membres. Afin de mieux saisir ces usages, il est aussi important d'interroger les relations entre les États membres et les parties en conflit ainsi que leur volonté de puissance à travers l'UE. Le concept de système européen en politique étrangère nous permettra de mieux prendre en compte ces différents facteurs.

Nous n'avons donc pas pour objectif d'évaluer la participation de l'UE et des États membres au processus de paix israélo-palestinien[2]. Celle-ci n'est pas inexistante, mais sans doute trop faible pour constituer en elle-même l'objet d'une thèse. Par politique européenne envers *la solution de deux États*, nous entendons non seulement l'adoption et la défense de cette norme politique, mais aussi la manière dont les États membres, bilatéralement et communautairement, ont soutenu et continuent à soutenir l'existence de l'État d'Israël, et en même temps, contribuent à la constitution d'un État palestinien. Autrement dit, nous interrogeons les origines de ce consensus et sa réalisation à travers la politique étrangère européenne. C'est donc le processus d'adoption, de diffusion et de renégociation de ce consensus et de son contenu par les États membres que nous nous proposons d'étudier. La renégociation n'est pas comprise ici comme une remise en cause de la solution de deux États en elle-même – ce qui serait l'objet d'un autre travail de recherche – mais du contenu de cette solution. Nous verrons en effet que derrière les apparences, ce dernier est particulièrement flou. Nous interrogerons les liens entre le succès de sa diffusion et son contenu, ou justement, l'indétermination de son contenu.

Notre objectif n'est pas non plus de faire une exégèse de la documentation de l'UE portant sur le conflit israélo-palestinien ni de démontrer la progressive européanisation de la position des États membres. Le concept d'européanisation, s'il a l'avantage de mettre en

---

1 TOCCI, Nathalie. When and why does the EU act as a normative power in its neighbourhood? In *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?,* 2008. European Security Forum working paper: European Security Forum, p. 21, http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=88204 [Consulté le 1er février 2010]

2 En outre, cela a déjà été fait par Elena Aoun : AOUN, Elena. *Une impuissance en déconstruction, l'implication de l'UE dans la recherche d'un règlement de paix au Moyen-Orient* Doctorat: Relations internationales: Paris: Sciences Po: 2007. p. 695

évidence « un processus interactif de changement entre les échelons national et européen »[1], ne s'adapte pas toujours efficacement à la complexité de la politique étrangère européenne. En premier lieu, il n'existe aucune obligation pour les États membres de parvenir à un consensus sur l'ensemble des dossiers de politique étrangère. Et même lorsque ce consensus existe, aucune autorité supranationale ne contraint les États membres à agir conformément à celui-ci, comme le démontrent les divisions entre les États membres au moment des votes à l'ONU portant sur des questions israélo-palestiniennes. Le 29 novembre 2012 par exemple, lors du vote à l'Assemblée générale des Nations unies aboutissant à la reconnaissance de la Palestine comme État observateur non membre de l'organisation, malgré trente années de coordination et de coopération envers ce dossier, les États membres se montrent particulièrement divisés: la France vote pour, la République tchèque est le seul État membre à voter contre aux côtés des États-Unis et d'Israël notamment, et l'Allemagne et le Royaume-Uni s'abstiennent, de même que les États baltes, les États d'Europe de l'Est et le Pays-Bas.

Le développement des outils en politique étrangère commune ne se fait donc pas parallèlement à une véritable convergence des décisions politiques des États membres vis-à-vis du conflit[2]. Par ailleurs, le concept d'européanisation fait initialement référence aux domaines communautaires, et rend mal compte du caractère ambigu et flexible de la politique étrangère commune. Nous l'utiliserons donc avec une extrême prudence, uniquement afin de décrire le processus de projection stratégique des préférences des États au niveau européen[3].

Nous n'avons pas non plus pour ambition d'avoir une approche exhaustive de l'action européenne sur le terrain. Nous mettrons en relief les aspects les plus significatifs de la politique étrangère européenne relative à la réalisation de la solution de deux États à travers une perspective de construction étatique 'par le haut'. Nous ne prendrons ainsi pas en compte

---

1 MULLER, Patrick. Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms. *Institute for European integration research Working paper*, 2009. http://www.ies.be/files/M%C3%BCller-B3.pdf [Consulté le , MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, EUSA, Boston: 2011. http://euce.org/eusa/2011/papers/6l_mueller.pdf [Consulté le 20 mars 2013]

2 Concernant les divergences de votes à l'ONU entre les États membres suite à la création de la CPE, voir: LINDEMANN, Beate. Votes of EC members at the UN on Questions Related to Israel. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988.

3 AXT, Heinz-Jürgen, SCHWARZ, Olivier, WIEGAND, Simon. Conflict Settlement through Europeanization? The Case of the Greek-Macedonian Name dispute In SCHMITT-BECK, Rüdiger, DEBIEL, Tobias, KORTE, Karl-Rudolf dir. *Governance and Legitimacy in a Globalized World*. Baden-Baden: Nomos, 2008.

le financement européen aux ONG palestiniennes et israéliennes[1]. Du reste, nous nous intéresserons occasionnellement à l'influence des groupes d'intérêts dans les États membres sur les institutions européennes concernant ce dossier[2], uniquement lorsqu'ils engendrent une renégociation de la position de l'État membre en question envers une norme européenne relative au conflit. Nous ne mettons pas de côté ces aspects car ils nous semblent inintéressants mais parce que leur traitement nécessiterait une autre méthodologie, un autre cadre théorique et soulèverait d'autres problématiques. Nous nous concentrerons donc plus particulièrement sur les racines et les effets de cette politique européenne à un niveau plus 'régalien', touchant aux aspects politiques, économiques et sécuritaires de la construction étatique.

Hypothèse générale : L'existence d'un système européen en politique étrangère

Ce travail de recherche s'appuie sur une hypothèse générale et trois sous-hypothèses. L'hypothèse générale postule que la politique étrangère européenne vis-à-vis du conflit, afin d'être comprise, doit être étudiée comme un système composé à la fois de la politique étrangère des États membres et de l'action extérieure européenne.

Le concept de système européen en politique étrangère (SEPE) nous permet d'expliquer l'adoption de la solution de deux États, sa diffusion, ainsi que la renégociation de son contenu, du fait de la nature interactive de la politique étrangère européenne qu'il met en évidence. Il permet d'illustrer les relations entre les agents principaux de cette politique: les États membres, l'UE et ses institutions et les représentations des États membres et les

---

1 Sur cette question, voir: LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. , NABULSI, Karma. The state-building project: what went wrong? . In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005. , STEINBERG, Gerald. Kantian Pegs into Hobbesian Holes: Europe's Policy in Arab-Israeli Peace Efforts, האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית [The Israeli Association for the Study of European Integration] The EU in Regional and Bilateral Dispute Settlement': 2004. http://www.worldcat.org/title/kantian-pegs-into-hobbesian-holes-europes-policy-in-arab-israeli-peace-efforts/oclc/612538384 [Consulté le 20 juin 2013], STEINBERG, Gerald. Manipulating the marketplace of ideas *Haaretz*, 27 november 2009, http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/manipulating-the-marketplace-of-ideas-1.3288 [Consulté le 14 avril 2011]

2 Voir: VOLTOLINI, Benedetta The role of non-state actors in EU policies towards the IsraeliPalestinian conflict. *EU Institute for Security Studies Occasional paper*, October 2012. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_role_of_non-state_actors_in_EU_policies_towards_the_Israeli-Palestinian_conflict.pdf [Consulté le 17 avril 2013]

délégations de l'UE dans les États tiers. Il est nécessaire de prendre en compte la nature interactive et dynamique de ce système afin de comprendre les termes du discours européen eux-mêmes et ce qu'ils ne disent pas. Nous verrons que les blancs de ce discours favorisent la diffusion de la solution de deux États à un niveau diplomatique. À travers le SEPE, nous évoquerons aussi les 'usages' que font les États membres de l'UE, reprenant ainsi le concept introduit dans le domaine de l'action publique par Sophie Jacquot et Cornelia Woll[1]. Nous démontrerons que les États membres, et plus particulièrement la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont su utiliser l'UE à leur guise à travers la défense de ce consensus.

Les relations entre les États membres et l'UE avec Israël et les Palestiniens ne seront pas uniquement traitées sous l'angle du conflit. Nous souhaitons interroger à travers ces relations la capacité du système européen à favoriser l'adoption de préférences politiques européennes par des acteurs tiers. C'est donc aussi la volonté de puissance des États membres à travers l'UE qui sera évaluée. Nous étudierons ainsi les différents vecteurs de puissance européens à travers leurs relations économiques, politiques et sécuritaires avec les deux parties en conflit, au niveau communautaire principalement et bilatéral lorsque cela s'avérera nécessaire. Questionner le rôle des différents agents du système européen en politique étrangère revient à interroger la fongibilité des vecteurs de puissance[2] européens. Dans quelle mesure la politique étrangère commune permet-elle aux États membres de mieux défendre leurs intérêts au niveau politique en favorisant la fongibilité de leurs différents vecteurs de puissance à l'égard des Israéliens et des Palestiniens ? Nous prendrons aussi en compte, dans une perspective réaliste structurelle, l'impact de l'asymétrie de puissance entre l'UE et les deux parties en conflit sur le type d'outils utilisés et leur efficacité. Nous nous demanderons aussi dans quelle mesure le type d'asymétrie peut conditionner le degré de fongibilité des vecteurs de puissance européens.

Il est important à ce stade de clarifier la notion de 'politique étrangère européenne'. Celle-ci comprend l'action extérieure européenne, qui, selon la terminologie européenne,

---

1 JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25

2 Sur la notion de fongibilité des vecteurs de puissance, voir : Infra, partie I, chapitre III. NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics.* New York: Public Affairs, 2004. p.3. Laïdi, Zaki (dir.). *L'ordre mondial relâché: Sens et puissance après la Guerre froide.* Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992. , WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1 p.16.

regroupe l'ensemble des politiques de l'UE dirigées vers le reste du monde[1] , ainsi que les politiques étrangères des États membres. Il peut sembler paradoxal de regrouper ces politiques aux aspects parfois disparates sous une même expression, faisant, qui plus est, référence à une politique au singulier, alors qu'elle regroupe la politique étrangère commune, c'est-à-dire celle de l'UE, et celle des États membres. Il y a deux raisons à cela. D'une part, ces politiques sont souvent perçues et évaluées par les acteurs extérieurs comme une seule et même politique, bien que leurs contradictions puissent être relevées. D'autre part, ces politiques sont aujourd'hui si interdépendantes qu'il paraît irréaliste de les concevoir séparément au niveau théorique.

Sur le terrain, il est évident que les politiques étrangères des États membres ne peuvent se comprendre de manière isolée. Ce sont leurs interactions que vise aussi à mieux prendre en compte le concept de système. Si des mécanismes de coordination de leurs politiques se multiplient, rien ne vient obliger un État membre à avoir un politique 'cohérente' avec les positions de l'UE. Paradoxalement, c'est justement leur liberté qui, nous le verrons, permet aux États membres de renforcer, de manière originale et du fait de leur propre volonté, l'opposabilité de normes européennes en politique étrangère[2], et d'en favoriser la renégociation[3]. Leurs politiques, si elles ne sont pas toujours cohérentes avec les positions communes, sont donc loin de s'y opposer systématiquement. C'est cette interdépendance manifeste qui nous amène à concevoir la politique étrangère européenne comme un système composé des politiques étrangères des États membres et l'action extérieure de l'Union européenne, dont principalement PESC, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la politique commerciale de l'UE et des États membres avec les États tiers.

Si nous n'étudierons pas la politique des États européens non membres envers le conflit ou les parties en conflit, nous n'en sommes pas moins conscients du rôle parfois crucial qu'ils jouent, à l'exemple de la Norvège à l'égard des accords d'Oslo ou la Suisse dans ses relations avec Israël. Nous décidons néanmoins de nous concentrer sur l'action extérieure de l'UE et les politiques étrangères des États membres dans la mesure où notre

---

1 Toute l'Europe. L'action extérieure de l'Union européenne. http://www.touteleurope.eu/fr/actions/relations-exterieures/action-exterieure/presentation/l-action-exterieure-de-l-union-europeenne.html [Consulté le 19 mars 2013]

2 Voir Infra, partie II, chapitre III

3 Voir Infra, partie II, chapitre III

objectif est de comprendre les connexions entre celles-ci, la manière dont elles s'utilisent, se manipulent, et s'influencent mutuellement.

1) Sous-hypothèse 1 : L'UE3 et la solution de deux États

Nous prendrons plus particulièrement en compte, en plus de celle de l'UE, la politique de trois États membres: l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. En effet, nous démontrerons que ni l'adoption ni la promotion de la solution de deux États par l'UE ne peuvent s'expliquer sans prendre en considération les différents motifs qui ont poussé ces trois États à l'adopter, d'une part, et d'autre part, non en leur nom propre, mais au nom de l'UE. De la même manière, nous verrons que la politique européenne commune à l'égard des deux parties en conflit ne peut être évaluée indépendamment des politiques bilatérales des États membres, et plus particulièrement de ces trois États.

Notre choix de prendre plus particulièrement en compte la politique de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni se justifie par deux raisons principales, reposant sur des considérations de type réaliste liées à la puissance de ces États, et constructiviste prenant en compte leurs relations particulières à l'égard des Israéliens et des Palestiniens.

Premièrement, ces trois pays disposent d'une puissance diplomatique imposante au sein du système européen. D'un point de vu néo-réaliste, la puissance étant distribuée de manière inégalitaire entre les États au sein du système international[1], ces trois pays représentent un poids tel au sein de l'UE qu'ils sont à même de créer un consensus parmi les États membres sur un dossier particulier. Cela ne signifie pas que les autres pays n'aient pas d'influence sur le processus de décision. L'opiniâtreté de la présidence suédoise du Conseil au deuxième semestre 2009 quant à la question de Jérusalem contribue à l'évolution de la position européenne sur ce dossier par exemple[2]. Il n'en reste pas moins que rien ne peut être fait concrètement au niveau européen sans l'accord de ces trois États membres. L'absence de consensus entre ces trois États début 2003 à propos de la guerre en Irak empêche ainsi toute position commune. Pour illustrer l'idée de la puissance de ces trois États au sein du système européen, nous prendrons deux cas d'étude : le groupe UE3 lancé en 2003 afin de diriger les

---

1 VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1 , WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1

2 Voir Infra, partie II, chapitre III

négociations avec l'Iran sur le dossier nucléaire et la libéralisation des infirmières bulgares emprisonnées en Lybie en juillet 2007.

Concernant l'affaire des infirmières bulgares, Marc Pierini, diplomate français et ancien négociateur pour la Commission européenne, souligne dans son ouvrage les rôles complémentaires joués par la présidence allemande du Conseil, les diplomates britanniques ainsi que le gouvernement français, afin de débloquer le processus au niveau politique. Il rend aussi hommage à l'action de la Commission européenne sur le terrain. Elle parvient en effet à mettre en place une stratégie cohérente permettant in fine la libération de ces infirmières et du docteur palestinien à l'été 2007. Le diplomate, après avoir décrit les différences entre les cultures diplomatiques de ces trois pays conclut qu' « être un et multiple, tel est désormais, dans ce dossier comme dans tant d'autres, le défi qui est posé aux États membres de l'UE, en particulier lorsqu'il s'agit d'action extérieure »[1]. Ainsi, l'alliance du poids diplomatique de ces trois États est un facteur clé déterminant l'efficacité d'une action européenne.

Notre second cas d'étude porte sur la politique menée par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sur le dossier du nucléaire iranien, sur laquelle nous nous arrêterons plus particulièrement lorsque nous étudierons leurs relations avec Israël[2]. Ils constituent en 2003 le groupe UE3 visant à promouvoir une solution diplomatique au dossier du nucléaire iranien. Ils parviennent ensuite à convaincre les États-Unis, ainsi que le haut représentant européen, Javier Solana, de se joindre à ces négociations. Ils contribuent à créer, à partir de 2006 avec l'adoption de la résolution 1696 du Conseil de sécurité[3], le groupe UE3+3 vis-à-vis de l'Iran, aux côtés des États-Unis, de la Russie et de la Chine, appelé le P5+1 par les États-Unis, soit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité avec l'Allemagne. Malgré les positions parfois disparates de ces différents États, le groupe parvient, sinon à arrêter, au moins à ralentir le processus d'enrichissement d'uranium iranien, à même de mener à la constitution d'une capacité nucléaire militaire. Par ailleurs, des sanctions économiques de plus en plus drastiques sont adoptées[4] par les États membres, allant au-delà de celles entérinées par le

---

1 PIERINI, Marc. *Le prix de la liberté : Libye les coulisses d'une négociation.* Paris Essai, 2008. p.59.

2 Voir Infra, partie III, chapitre III

3 Au sujet des résolutions onusiennes sur le dossier du nucléaire iranien, voir la page officielle de la représentation de la France à l'ONU : http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-proliferation/article/iran-3862#Les-resolutions-du-Conseil-de [Consulté le 15 avril 2013]

4 Voir: Council of the European Union. Council Conclusions on Iran. Brussels, 23 January 2012.

Conseil de sécurité onusien. En janvier 2012, le Conseil de l'UE adopte ainsi des sanctions contre l'Iran interdisant l'importation, l'achat et le transport de pétrole brut et de produits pétroliers iraniens ainsi que les activités du secteur de la banque et des assurances qui s'y rapportent[1]. L'initiative de l'UE3 engendre donc la constitution d'une politique commune européenne envers le dossier iranien, en plus de favoriser la formation de négociations multilatérales avec l'Iran.

Mais l'approche réaliste par la puissance ne suffit pas à justifier le choix de ces trois États membres. En d'autres termes, une explication uniquement 'matérielle' de ce qui fait la particularité de la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni envers le conflit israélo-palestinien n'est pas satisfaisante. D'autres États membres peuvent aussi bien influencer la formation de la politique étrangère de l'UE par rapport à une région particulière du monde du fait d'une riche histoire commune, tels que l'Espagne et le Portugal vis-à-vis de la politique européenne en Amérique latine[2].

Or, la seconde raison qui justifie ici le choix de ces trois États membres est justement historique. Selon une perspective constructiviste, nous verrons que l'intersubjectivité de leurs relations avec les deux parties en conflit reflète bien les diverses sensibilités des États membres à l'égard de ce dossier. Le « contexte social »[3] de leurs relations avec Israël et les Palestiniens est un élément déterminant afin de comprendre la position européenne dans son ensemble. Les intérêts des agents européens ne sont pas uniquement le fruit de structures matérielles, mais aussi de leurs relations avec les parties en conflit. Or les positions et politiques de chacun de ces trois États représentent d'une certaine manière les différentes sensibilités européennes. L'Allemagne, du fait de son passé, est particulièrement sensible à la sécurité de l'État d'Israël, tout en défendant l'idée de la création d'un État palestinien. La France, du fait de ses relations avec Israël, de ses relations historiques avec des États arabes, et des importantes communautés juive et arabe en son sein, cherche constamment à maintenir

---

1 Conseil de l'Union européenne. Iran: les nouvelles sanctions de l'UE visent les sources de financement du programme nucléaire. 23 janvier 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/127450.pdf [Consulté le 15 novembre 2012]

2 BINDI, Federiga, SHAPIRO, Jeremy. EU Foreign Policy: Myth or Reality? In BINDI, Federiga dir. *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's role in the world*. Washington: Brookings Institution Press, 2010. p.346.

3 CHECKEL, Jeffrey T. Social Construction and Integration. *ARENA working paper* 1998. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1998/wp98_14.htm [Consulté le 20 février 2013]

un équilibre dans ses prises de positions à l'égard des deux parties. Le Royaume-Uni, ancienne puissance mandataire en Palestine après la Première guerre mondiale, entretient des relations délicates avec les deux parties en conflit, et cherche plus particulièrement à influencer la position des États-Unis sur ce dossier. La position allemande représente, de manière générale, celle des Pays-Bas, ainsi que de nombreux États d'Europe de l'Est tels que la République tchèque, la Pologne ou encore la Roumanie vis-à-vis du conflit. Les positions française et britannique représentent, selon le contexte, avec plus ou moins d'acuité, celle de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande ou encore de la Grèce, Chypre et Malte. Il est évident que ce regroupement n'est pas statique dans la réalité. Il a pour seul mérite de faciliter une meilleure compréhension des différentes sensibilités européennes face au conflit. Du reste, l'attitude de chaque État fluctue aussi sensiblement en fonction de chaque présidence. Cependant, la prise en considération de la politique de ces trois États membres plus particulièrement permet d'expliquer plus efficacement la formation des positions communes de l'UE. Ainsi, il est difficile de comprendre la Déclaration de Berlin du 25 mars 1999 sans prendre en considération la présidence allemande du Conseil européen, comme nous le verrons un peu plus bas.

Si notre objet d'étude est la politique étrangère européenne comprise comme celle de l'UE et des États membres, nous nous intéresserons donc plus particulièrement aux politiques de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Nous prendrons en compte l'évolution de leurs positions, certaines de leurs politiques vis-à-vis d'Israël et des Palestiniens ainsi que l'action de leurs représentations diplomatiques sur le terrain. Les chercheurs britanniques Brian White et Christopher Hill ont souligné l'intérêt d'étudier la politique étrangère européenne comme un système qui serait la somme de ce que font l'UE et les États membres dans les relations internationales[1]. Nous ne le comprendrons pas comme une simple 'somme', mais comme le résultat des interactions permanentes entre ses différents acteurs.

2) Sous-hypothèse 2 : La renégociation triangulaire des normes européennes

Nous démontrerons l'existence d'un processus de renégociation des normes européennes afin d'illustrer la nature interactive du SEPE. Ce processus met en scène les

[1] HILL, Christopher , SMITH, Michael. *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005. p.33, WHITE, Brian. *Understanding European Foreign Policy.* Basingstoke Palgrave, 2001. p.40-41.

États membres, les institutions européennes et les représentations européennes sur le terrain, et concerne au moins deux de ces trois agents. Nous entendons par renégociation des normes le processus par lequel l'action d'agents européens provoque une remise en cause du contenu d'une norme ou de sa portée, c'est-à-dire la manière dont elle est appliquée par les États membres ou par certains États tiers. Ce processus provoque l'évolution voire la disparition ou encore le renforcement de l'opposabilité de ces normes. Nous insisterons plus particulièrement sur le rôle des États membres au sein de ce processus. Nous illustrerons cette hypothèse par deux cas d'études : la renégociation de type 'vertical' du contenu de la norme politique européenne par rapport au statut de Jérusalem, provoquée par l'action des représentations européennes à Jérusalem et Ramallah ; la renégociation de type 'horizontal' de la portée des normes politiques et commerciales européennes s'appliquant aux exportations israéliennes depuis la Cisjordanie vers l'UE, provoquée par l'action de l'Allemagne et du Royaume-Uni principalement.

3) Sous-hypothèse 3 : Les 'usages stratégiques' de l'UE en politique étrangère

Notre troisième hypothèse porte sur la relation entre l'UE et les États membres en politique étrangère. Elle vise à expliquer l'adoption de la solution de deux États par les États membres ainsi que le contenu de la politique étrangère commune à l'égard des deux parties en conflit. Elle postule que les États membres font un usage stratégique de l'UE, non seulement pour défendre leurs intérêts, mais aussi pour accroître leur influence et promouvoir l'intégration européenne. Reprenant un concept introduit par Sophie Jacquot et Cornelia Woll en action publique, celui « d'usage de l'Europe »[1], nous identifions dans le domaine de la politique étrangère trois usages cumulables de l'UE par les États membres : réaliste, lié à la défense d'intérêts ; normatif, dépendant d'une volonté d'accroître leur influence sur la scène internationale ; réflexif ou fonctionnel[2], lié à la fonction même de la PESC dans le processus d'intégration européenne. Ces trois usages ont l'avantage de se cumuler dans le cas de la politique étrangère européenne envers le conflit, illustrant les motifs divers pour lesquels la

1 JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25

2 Concernant ce dernier usage, nous nous inspirons ici des travaux de Christophe Bickerton et Joseph H. H.Weiler : BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality*. London: Palgrave MacMillan, 2011. , GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H. H. *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance.* Boulder, CO: Westview, 1987.

France, l'Allemagne et le Royaume-Uni font usage de l'UE à travers la promotion de cette solution. Ils permettent aussi de mieux comprendre l'action de l'UE elle-même à l'égard des Israéliens et des Palestiniens.

La temporalité: 1973-2012

Si nous étudions les relations entre les États membres et les parties en conflit depuis la création de l'État d'Israël en mai 1948, afin de comprendre leurs impacts sur l'adoption de la solution de deux États, nous choisissons 1973 comme date de commencement de notre thèse. Ce n'est en effet qu'à la suite de la guerre du Kippour que les Neuf parviennent le 6 novembre 1973 à Copenhague à se mettre d'accord sur une déclaration commune envers le conflit. C'est plus précisément la première fois que la République fédérale allemande (RFA), comme la Hollande, acceptent d'entériner officiellement une déclaration commune européenne, d'inspiration française, à ce sujet. Deux années plus tôt, la RFA avait en effet finalement refusé de soutenir officiellement la 'déclaration Schuman' de la CEE, pourtant adoptée en sa présence, appelant à un retrait israélien des territoires occupés. En 1973, au lendemain de la première crise pétrolière, la RFA décide de reconnaître officiellement cette déclaration, ce qui s'explique principalement par sa volonté d'améliorer ses relations avec les États arabes. Elle lui permet en effet d'obtenir, en mars 1974, le statut d''État ami'[1] par l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP) après avoir été classée comme 'État neutre' et avoir subi, comme la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie ou le Luxembourg, une réduction forcée de 5% de ses importations en pétrole provenant des États de l'OPAEP[2].

C'est aussi la première fois que la CEE introduit la référence au peuple palestinien dans son discours, tout en lui reconnaissant des « droits légitimes »[3]. La résolution onusienne 242 du 22 novembre 1967 appelle uniquement à une solution juste au problème « des

---

1 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

2 La troisième classification est celle 'd'États hostiles', qui fut imposée aux États-Unis et aux Pays-Bas. Elle engendre un embargo total sur les exportations de pétrole. MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.32. Pour plus de détails, voir Infra, partie II, chapitre I

3 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

réfugiés »[1], et n'évoque pas, de même que la résolution 338 d'octobre 1973, l'existence d'un peuple palestinien. Sans cette reconnaissance d'un peuple aux droits légitimes, les États membres n'en seraient pas venus à adopter la solution de deux États, passant par la création d'un État palestinien. Ce n'est que plus de vingt-cinq ans après, en mars 1999, lors du Conseil européen de Berlin, que le terme « État palestinien»[2] apparaît pour la première fois dans le discours européen. Nous pourrions y voir uniquement une suite cohérente à la déclaration du Conseil européen de Venise en juin 1980 affirmant le « droit à l'auto-détermination »[3] des Palestiniens. Mais ce serait ne pas prendre en considération les usages de l'UE par les États membres, ni même le contexte politique particulier dans lequel cette déclaration se situe.

Alors que les négociations sur le statut final prévues par les accords d'Oslo sont au point mort, Yasser Arafat, suite à une réunion du Conseil central de l'OLP fin avril 1999[4], affirme publiquement son intention de déclarer unilatéralement un État palestinien le 4 mai 1999. Face à cette déclaration, le Premier ministre israélien, Benjamin Netanyahou, menace d'annexer 'unilatéralement' une grande partie de la Cisjordanie si le Président de l'Autorité palestinienne réalise son projet[5]. C'est dans ces circonstances que l'Allemagne, qui détient alors la présidence du Conseil, parvient à convaincre d'autres États membres, soutenant parfois le projet de Yasser Arafat, tels que l'Italie et l'Espagne, de formuler une déclaration visant à dissuader Yasser Arafat de proclamer unilatéralement cet État[6]. Ils déclarent ainsi à Berlin que « l'Union européenne est disposée à envisager la reconnaissance d'un État

1 United Nation Security Council. Resolution 242. 22 november 1967.

2 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

3 European Council. Declaration of the European Council on the situation in the Middle East, 12 and 13 June 1980. Venice, 1980

4 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.196.

5 FREEDMAN, Robert O. The Bush administration, the EU and the Arab-israeli Conflict: Is a Euro-Atlantic Partnership Possible? In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.167.

6 FILIU, Jean-Pierre. L'Union européenne et le Moyen-Orient. In CHOPIN, Thierry, FOUCHER, Michel dir. *Rapport Schuman sur l'Europe*. Paris: Fondation Robert Schuman, 2008. p.77, STEINBERG, Gerald M. The EU and the Middle East Peace Process. 15 November 1999. http://www.jcpa.org/jl/vp418.htm [Consulté le 20 juin 2013]

palestinien en temps opportun »[1], promettant au Président de l'Autorité palestinienne de lui apporter leur soutien lorsque les conditions seraient réunies.

Nos recherches s'arrêtent en 2012. Cette date marque un évènement qui fait directement écho à la Déclaration de Berlin. Le Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, décide en septembre 2011 de déposer une demande de reconnaissance d'un État palestinien comme membre des Nations unies au secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, via son antenne de Ramallah. Pendant des discussions préalables, l'Allemagne lui fait part de son opposition et la France et le Royaume-Uni de leurs réticences. Or, lors du Conseil affaires étrangères du 23 mai 2011, les ministres des Affaires étrangères des États membres avaient décidé de reprendre la Déclaration de Berlin de mars 1999 afin d'enjoindre au dirigeant palestinien de différer sa demande: « Rappelant la Déclaration de Berlin, le Conseil réaffirme qu'il est disposé, le moment venu, à reconnaître un État palestinien»[2]. Ils rappellent aussi la préférence européenne pour la négociation, seule à même de parvenir à une « solution durable au conflit »[3]. Néanmoins, les réticences européennes ne suffisent pas cette fois-ci à faire renoncer le Président de l'Autorité palestinienne à son entreprise unilatérale, qui aboutit néanmoins à la reconnaissance de la Palestine comme État observateur non membre suite au vote de l'Assemblée générale des Nations unies du 29 novembre 2012.

Le cadre théorique : Les États membres, les normes et la puissance

Notre approche théorique combine des concepts issus de l'école réaliste structurelle fondée par Kenneth Waltz[4] et de l'approche constructiviste modérée promue par Zaki Laïdi[5].

---

1 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

2 Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 23 May 2011.

3 ibid.

4 WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New-York: McGraw-Hill, 1979. L'école néo-réaliste dite aussi réaliste structurelle, se différentie du réalisme classique en ce qu'elle n'explique pas la compétition sécuritaire entre les États du système international par la nature humaine, le 'homo homini lupus est' [l'homme est un loup pour l'homme] de Thomas Hobbes, mais du fait de la structure anarchique des relations interétatiques, que définit Waltz comme « l'absence de gouvernement », ibid. p.102.

5 L'approche constructiviste modérée se différencie essentiellement des approches constructivistes de type post-moderniste. Voir: LAÏDI, Zaki. Vers un « constructivisme tempéré ». Le constructivisme et les études européennes. avril 2008.

Notre objectif n'est pas de réaliser une périlleuse synthèse théorique de ces deux écoles, qui peuvent s'opposer sur de nombreux points. Nous cherchons essentiellement à expliquer l'adoption, le processus de diffusion ainsi que la renégociation de la norme de la solution de deux États par l'UE et ses États membres, et au-delà, le fonctionnement même du SEPE, en utilisant des outils théoriques appartenant à ces deux écoles des relations internationales. Ce cadre théorique nous permet de concilier une compréhension réaliste de l'action des États membres en politique étrangère avec l'étude de la diffusion de normes européennes. Comme le souligne Théo Farrell, la puissance et les intérêts peuvent jouer un rôle important dans les dynamiques de diffusion et de réception de normes promues[1].

La construction européenne illustre l'intérêt de l'approche constructiviste d'Alexander Wendt qui démontre le caractère 'social' de la nature de la structure internationale[2]. Il souligne que cette dernière n'est pas intrinsèquement anarchique, contrairement à ce que l'école néo-réaliste semble induire ou du moins privilégier[3]. Selon Wendt, cette structure est avant tout 'sociale' en ce qu'elle dépend des idées et normes partagées entre les agents. De ces idées partagées dépend le type de culture qui caractérise les relations entre les États. Parmi les États membres, la culture serait ainsi 'kantienne' dans la mesure où les normes fondatrices de l'UE permettraient des échanges de type amical entre les États membres. L'anarchie totale, ce qu'il décrit comme la culture 'hobbesienne', se caractérise par une absence de normes, de règles. Elle ne pourrait donc pas être considérée selon lui comme 'structurante' puisque se définissant avant tout comme un vide, une absence. Il conclut ainsi que la structure déterminant les relations entre les États est bien composée d'idée et de normes, et non de

---

http://www.laidi.com/sitedp/sites/default/files/S%C3%A9minaire%20constructivisme%20doc%20final.pdf [Consulté le 22 février 2013] SANTA CRUZ, Arturo. Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms : the case of International Election Monitoring. *International organization*, 2005, vol.59, n° 3

1 FARRELL, Theo. Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. *International Studies Review*, 2002, vol.4, n° 1

2 WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge Cambridge University Press, 1999.

3 Sur les avantages de la structure anarchique, voir WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New-York: McGraw-Hill, 1979. p.111-116. Kenneth Waltz ne considère par l'anarchie comme la seule forme possible de structure internationale, contrairement à ce qu'il est souvent admis. Il existe aussi selon lui l'ordre hiérarchique constitué par une structure internationale de type hégémonique. Néanmoins, la première a sa préférence dans la mesure où elle serait moins à même d'engendrer de risques de guerres au niveau mondial du fait des rivalités et des désirs de domination qu'un ordre hiérarchique favoriserait entre et à l'intérieur des 'unités du système', les États. Du reste, elle serait aussi préférable dans la mesure où la nature hiérarchique du système provoquerait une recherche d'équilibre de puissance [*balance of power*] entre les États, ce qui aurait des conséquences moindres en termes de conflictualité.

considérations matérielles, comme la puissance économique ou militaire[1]. Nous verrons en effet que la structure normative encadrant l'action des agents du SEPE, si elle est contraignante, est aussi l'objet d'un processus de renégociation permanent. Comme l'affirme Nicholas Onuf, nous illustrerons le fait que les règles font les agents de la même manière que les agents font les règles[2].

L'approche constructiviste nous permet ainsi de mettre en valeur la nature dynamique du SEPE, en démontrant 'l'*agency*' de ses différents acteurs, autrement dit leur capacité à travers leurs actions à faire évoluer la structure normative européenne. Cependant, si nous reconnaissons l'apport de l'approche constructiviste, nous ne négligeons pas l'influence de 'considérations matérielles' sur la capacité d'action de l'UE en relations internationales d'une part, et sur le fonctionnement du SEPE d'autre part. Ces 'considérations' sont indispensables afin de comprendre la capacité et le fonctionnement du système européen. La politique étrangère européenne ne peut s'expliquer sans prendre en compte la position de l'UE au sein de la structure internationale et les rapports de puissance en son sein, de la même manière que la réception de ses normes dépend, en plus de relations 'sociales' particulières[3], du degré d'asymétrie de puissance entre l'UE et les État tiers. Nous identifions trois types de normes au sein de la politique étrangère commune : politique, technique et comportemental. Nous les comprenons comme les outils principaux de la politique étrangère commune. Nous souhaitons montrer que l'adoption de ces normes, de même que leur diffusion, ne peuvent se comprendre indépendamment d'une logique de puissance et d'intérêts aussi bien interne qu'externe au système européen. Nous ne concevons pas, de même que le fondateur du constructivisme en relations internationales, Nicholas Onuf, le constructivisme en tant que théorie, mais comme une approche construisant des ponts entre diverses réalités a priori indépendantes, en enrichissant la palette d'outils théoriques du chercheur[4]. Ainsi, si nous utilisons certains de ces outils afin d'expliquer le fonctionnement du SEPE, nous constatons aussi la permanence

---

1 WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge Cambridge University Press, 1999. p.308-309.

2 ONUF, Nicholas. Constructivism : A User's Manual. In UB L OV , Vendulka, ONUF, Nicholas, KOWERT, Paul dir. *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E Sharpe, Inc., 1998. p.64.

3 Voir à ce sujet : PARMENTIER, Florent. *L'Etat de la politique européenne de voisinage: Contribution à une sociologie historique des Etats ukrainien et moldave*. Doctorat: Sciences politiques: Paris: Sciences Po: 2009. p. 7

4 ONUF, Nicholas. Constructivism : A User's Manual. In UB L OV , Vendulka, ONUF, Nicholas, KOWERT, Paul dir. *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E Sharpe, Inc., 1998.

de la problématique de la puissance et la résilience des États dans les relations internationales[1] et intracommunautaires.

Nous partageons en effet le constat de Kenneth Waltz selon lequel « les États sont les unités dont les interactions forment la structure des systèmes politiques internationaux »[2] malgré la multiplication des flux transnationaux. Nous postulons ainsi que l'action des États membres est indispensable afin de renforcer l'opposabilité des normes au sein de la structure normative européenne. L'hypothèse néo-réaliste selon laquelle les États cherchent avant tout à défendre leurs intérêts en termes de sécurité à travers leurs politiques étrangères se vérifie dans le cas européen. Un des motifs principaux de l'adoption de l'idée de la Communauté européenne de défense (CED) par la France en 1952, finalement rejetée par l'Assemblée nationale en 1954, était le souhait de contrôler la remilitarisation de l'Allemagne suite à la Seconde guerre mondiale. De la même manière, nous verrons dans quelle mesure la réaction de l'UE à la victoire du Hamas en janvier 2006 aux élections législatives palestiniennes, après des débats intenses en en sein, illustre finalement la volonté de favoriser une 'stabilité politique' des territoires[3] en empêchant la prise du pouvoir du Hamas, perçue comme une menace à la sécurité régionale. Elle reflète aussi une volonté, voire une priorité stratégique pour certains États membres, de coordonner la position communautaire avec celle des États-Unis.

Nous estimons que si les États membres ont souhaité, pour des motifs différents, participer à la construction européenne, rien ne permet d'assurer que le système européen ne puisse pas redevenir anarchique, au sens de Wendt, dans des circonstances historiques inverses. Cependant, dans le domaine de la politique étrangère, nous illustrons le fait que les différents usages que font les États membres de l'UE au sein du SEPE démontrent leurs intérêts à assurer la conservation du système actuel[4]. Il est aussi important de noter que nous ne considérons pas les intérêts nationaux comme allant toujours de soi, fruits de facteurs matériels immuables. Dans une perspective constructiviste, nous estimons qu'ils sont aussi le

1 JERVIS, Robert. Realism in the Study of World Politics. *International organization*, 1998, vol.52, n° 4

2 WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New-York: McGraw-Hill, 1979. p.95.

3 A ce sujet, voir Infra, partie IV, chapitre II

4 A propos des différents usages de l'UE par les États membres, voir Infra partie I, chapitre I.

résultat de perceptions particulières et de constructions sociales, ou encore de *'misperceptions'*, c'est-à-dire d'erreurs de perception mises en évidence par Robert Jervis[1].

Si les États membres sont bien les unités principales du système européen, les différents 'usages' qu'ils font de l'UE, que ce soit pour des motifs réalistes, fonctionnels ou normatifs[2], contribuent aussi à faire de l'UE un acteur à de nombreux égards sur la scène internationale[3]. L'ignorer reviendrait à nier l'impact de la politique de l'UE sur son environnement. Il suffit de rappeler que l'UE assure plus de 50% du financement à l'Autorité palestinienne, perçue comme la garante d'une stabilité politique dans les territoires, pour comprendre ce rôle d'acteur. L'UE est par ailleurs le premier partenaire commercial d'Israël. Ainsi, les normes adoptées au niveau européen, comme REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances*) en juin 2007, une nouvelle législation européenne dans le secteur chimique affectant notamment le commerce avec Israël, ou à plus forte raison les mécanismes financiers européens à l'égard des Palestiniens, sont à même d'avoir des impacts importants sur les relations entre l'UE et les parties en conflit[4].

Mais c'est bien des actions des États membres que dépendent l'efficacité et la cohérence de la politique étrangère commune. De leur volonté dépend par exemple l'opposabilité des normes européennes en politique étrangère. Ils ont aussi la capacité de remettre en cause les normes préalablement adoptées et de provoquer une renégociation de leur contenu, comme nous le verrons dans le cas de leur position sur le statut de Jérusalem et envers les exportations israéliennes depuis les territoires occupés. Or, c'est aussi cette liberté d'action provenant de la nature même du SEPE, de sa souplesse et de son caractère généralement non contraignant envers les États membres, qui permet une évolution de la structure normative européenne. Nous verrons que les consensus 'a minima' en politique étrangère, à travers le cas de la solution de deux États, leur permettent d'assurer cette liberté d'action, alors qu'une exigence de consensus 'maximum' serait à même d'engendrer des

---

1 JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics*. New Jersey Princeton University Press, 1976.

2 Voir Infra, partie I, chapitre I

3 Pour une discussion sur l''*actorness*' de l'UE, c'est-à-dire son rôle d'acteur sur la scène internationale, voir Infra, partie I, chapitre I.

4 A propos des conséquences de l'introduction de cette norme sur les relations entre Israël et l'UE, voir Infra, partie III, chapitre IV.

conflits importants voire la dislocation de la politique étrangère commune. Ce concept de système nous permet donc d'illustrer la nature interactive de la politique étrangère européenne.

Méthode de recherche

1) La politique étrangère européenne sur le terrain

Comme nous l'expliquions plus haut, nous avons privilégié une approche par l'action de la politique étrangère européenne. C'est sur le terrain que nos hypothèses sont testées, réélaborées, et que notre structure théorique s'est peu à peu échafaudée.

Nos recherches de terrain se fondent essentiellement sur des entretiens semi-directifs ainsi que certaines expériences d'observation participante lorsque cela a été rendu possible : au sein de la mission de police européenne EUPOL COPPS et à travers le projet de recherche auquel nous avons participé à l'INSS à Tel Aviv. Ces expériences répondaient à la nécessité de comprendre les perceptions de l'action de l'UE et de ses États membres par les parties en conflit. L'objet de notre thèse, la politique étrangère européenne en elle-même, nous a permis de nous éloigner tant que possible des émotions et de la passion soulevées par le conflit, en conservant une certaine distance nécessaire à tout travail d'observation scientifique. Nous avons fait nôtre la définition de la réalité de Peter Berger et Thomas Luckmann, comme « une qualité appartenant à des phénomènes que nous reconnaissons comme ayant une existence indépendante de notre propre volonté »[1]. La politique européenne à l'égard du conflit nous est apparue comme « une chose »[2] qu'il nous fallait étudier à travers les différents aspects qui la constituent.

Etant donné le peu d'archives disponibles sur la période étudiée, nos entretiens et les expériences d'observation participante nous ont permis d'avoir accès à différentes reprises à une documentation 'interne', de sources aussi bien palestinienne qu'israélienne et européenne. C'est à partir de ces informations, ainsi que celles collectées et recoupées lors de ces entretiens que nous avons conçu le concept de système européen en politique étrangère.

---

1 LUCKMANN, Thomas, BERGER, Peter. *La construction sociale de la réalité.* Paris: Armand Colin, 2006. p.7.

2 ibid. p.29

2) Les terrains et leurs difficultés

Notre premier terrain s'est effectué en Cisjordanie à l'automne 2008, où nous avons rencontré différents fonctionnaires, ministres et députés palestiniens, se définissant comme indépendants, appartenant au parti du Fatah ou au Hamas. C'est ce terrain qui nous a permis de mieux comprendre la situation politique des territoires avant et après la victoire du Hamas aux élections législatives de janvier 2006, et ainsi de problématiser l'usage des mécanismes financiers européens à l'égard des Palestiniens. Nous avons aussi rencontré différents acteurs investis dans le secteur de la 'démocratisation', des agents onusiens, de la *International fondation for electoral system (IFES)* américaine, des fonctionnaires de la très respectée *Palestinian Central Election Commission (CEC)*, et enfin de la délégation de l'UE à Sheikh Jarrah, à Jérusalem-Est. Grâce à une mission financée par l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM), nous avons aussi pu assister à certaines activités de la mission EUPOL COPPS, interroger la plupart de ses membres, les policiers ou CRS européens ou les juges et juristes de sa section règle de droit, ainsi que des responsables palestiniens du secteur de la sécurité. Ces entretiens ont rendu possible une meilleure appréhension des difficultés inhérentes à une politique de construction d'État dans le contexte géopolitique actuel des territoires.

L'accès à des informations internes à l'Autorité palestinienne, relatives aux différentes réformes entreprises que ce soit dans le secteur de la sécurité, des finances ou de la démocratie – les divers secteurs étudiés ici – n'a pas été évident. Il est en effet difficile de se détacher d'une documentation pléthorique européenne et palestinienne en langue anglaise, facilement accessibles depuis internet. L'accès à des documents palestiniens en langue arabe, dont le contenu peut différer des documents anglophones, nécessite une maîtrise honorable de l'arabe classique. Nous avons donc privilégié, afin de mieux comprendre la réception de la politique européenne, la technique de l'entretien à l'égard des Palestiniens, en confrontant le discours contenu dans ces documents à la réalité du terrain et aux informations collectées lors d'entretiens.

Nous n'avons pas fait face à la même problématique côté israélien, du fait d'une relative maîtrise de l'hébreu. Nous avons eu l'opportunité de participer à un projet de recherche israélien, au sein de l'INSS, visant à évaluer les relations entre l'UE et Israël, de septembre 2010 à septembre 2011. Dirigé par Oded Eran, ancien représentant israélien envers

l'UE à Bruxelles, ce projet visait surtout à imaginer à terme différents modèles répondant aux attentes d'Israël. Il s'avéra en effet que l'instigateur du projet n'était autre que le ministère des Affaires étrangères israélien. L'INSS avait reçu un financement lui permettant d'employer un certain nombre de chercheurs chargés de réaliser cette étude. Nous avons ainsi participé dès notre arrivée à diverses réunions politiques, notamment du comité-interministériel israélien traitant des relations avec l'UE. Cette réalité nous a posé quelques problèmes d'ordre méthodologique dans un premier temps.

Le projet de recherche auquel nous participions s'avérait en effet avoir davantage les traits d'une mission politique. Nous nous questionnions sur notre rôle de chercheur européen. Rapidement, il nous est apparu que notre participation constituait une opportunité inespérée de mieux comprendre l'attitude et les attentes israéliennes par rapport à l'UE. Nous décidions ainsi de bénéficier autant que possible de cette expérience d'observation participante. Nous avons rencontré les différents acteurs de la relation UE-Israël, notamment au sein des différents ministères israéliens, exception faite du ministère de l'Intérieur israélien qui nous déclara ne plus rien attendre de l'UE. Nous verrons plus loin que la réaction peu coopérative de ce ministère s'explique notamment par l'état des négociations sur l'accord entre Israël et l'agence européenne EUROPOL, chargée de la coopération policière entre les États membres, gelées pour des raisons politiques et territoriales[1]. La perception de la politique européenne d'un point de vue israélien a ainsi considérablement enrichi nos réflexions sur les problématiques liées à l'action extérieure de l'UE et ses États membres. Notre association au Forum européen de l'université hébraïque, pendant notre terrain en Israël, y a aussi facilité notre intégration à un niveau académique.

Enfin, au cours de ces deux années dans la région, ce sont les entretiens effectués avec des diplomates et fonctionnaires européens sur le terrain qui ont permis de mettre en exergue le fonctionnement du système européen en politique étrangère.

Annonce de plan

Cette thèse s'organise en quatre parties. La première partie vise à exposer le cadre théorique, et plus particulièrement le concept de système européen en politique étrangère sur

[1] Voir Infra, partie III, chapitre III

lequel s'appuie notre démonstration. La deuxième partie, historique, examine les motifs pour lesquels la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont peu à peu arrivés à défendre la solution de deux États à travers l'UE, puis à en faire la promotion au niveau diplomatique, aussi bien au niveau interne, envers les autres États membres, que sur la scène internationale. Cette partie met aussi en scène le processus de renégociation triangulaire du contenu et de la portée de la norme de la solution de deux États entre les agents du système européen, illustrant ainsi la nature interactive du SEPE. Les troisième et quatrième parties visent à déterminer dans quelle mesure les usages de l'UE par les États membres à l'égard des parties en conflit favorisent la fongibilité des vecteurs de puissance européens, de l'économie au politique notamment, et la diffusion de la solution de deux États.

Dans notre première partie, nous commençons par exposer les défis posés aux États membres par une politique étrangère commune, à un niveau identitaire et stratégique. Nous interrogeons tout d'abord l'originalité de la politique étrangère commune, en la comparant notamment à la méthode de concertation du 'Concert européen' au 19ème siècle. Ces réflexions nous amènent ensuite à questionner l'identité de l'UE sur la scène internationale, et plus particulièrement son caractère d'acteur. Un des critères théoriques avancés afin d'obtenir cette qualification, par Frank Petiteville[1] comme par Charlotte Bretherton et John Volger[2], est la cohésion de la gestion des relations extérieures de l'UE. Or, il s'avère que cette cohésion dépend des usages que font les États membres de l'UE envers un dossier particulier. Nous décrivons ainsi les différents usages stratégiques de l'UE par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni en politique étrangère, de types réaliste, normatif et réflexif, en illustrant chacun d'entre eux par des exemples précis tirés de leurs politiques face au conflit. Ces réflexions nous amènent dans un deuxième chapitre à introduire le concept de SEPE, puis à en décrire le fonctionnement dynamique ainsi que le rôle de ses agents principaux.

Nous introduisons ensuite le débat agent-structure au sein de notre réflexion sur la politique étrangère européenne afin de mieux penser la manière dont l'action des agents européens est contrainte non seulement par la place de l'UE sur la scène internationale mais

---

1 PETITEVILLE, Franck. L'Union européenne, acteur international et global ? Un agenda de recherche. *Revue internationale et stratégique*, 2002, vol.3, n° 47 p.151.

2 L'importance de la cohérence de la politique extérieure est mise en avant par ces auteurs à travers le critère de capacité, qui, avec ceux d'opportunité et de présence, détermineraient la qualité 'd'acteur en construction' de l'UE sur la scène internationale. BRETHERTON, Charlotte, VOGLER, John. *The European Union as a global actor.* London: Routledge, 2006. p.24.

aussi par la structure normative européenne elle-même, composée des diverses normes européennes. Nous soulignons le fait que l'action de ces agents n'est pas entièrement déterminée par cette double structure interne et externe. Nous illustrons leur capacité d'action à travers la description du processus de renégociation des normes européennes, à même de faire évoluer cette structure.

Après nous être interrogés sur l'identité de l'UE et sur le fonctionnement de la politique étrangère européenne, il nous est nécessaire de réfléchir à ses instruments et à sa capacité de puissance. Nous pensons ainsi la puissance et les normes de manière indépendante dans un premier temps afin de mieux reconsidérer ce qu'implique l'association de ces deux concepts, au sein de la notion de puissance normative, et d'en déterminer les limites. Cette première partie nous permet ainsi d'introduire les différents outils théoriques dont nous faisons usage et les problématiques soulevées au cours de notre développement.

Notre deuxième partie vise à étudier les processus d'adoption, de promotion et de renégociation de la norme de la solution de deux États par les États membres, à travers leurs usages de l'UE. Le premier chapitre nous permet de saisir les motifs qui ont amené la RFA, la France et le Royaume-Uni à défendre d'une seule voix l'autodétermination du peuple palestinien à travers l'UE. Puis nous déterminons dans quelle mesure les États membres sont arrivés peu à peu à défendre l'idée de la création d'un État palestinien. Nous évaluons aussi la promotion de la solution de deux États en interne, envers les États entrants, passant à la fois par la reconnaissance de l'État d'Israël pour les États qui ne l'ont pas reconnu, et la défense de la création d'un État palestinien. Nous analysons ensuite la manière dont les États membres font un usage normatif de l'UE à travers la promotion de cette solution sur la scène internationale, en analysant notamment les origines et la trajectoire de la Feuille de route, adoptée par le Quartet fin avril 2003. Nous démontrons que la flexibilité de ce consensus, issu du mode de décision de la PESC, explique en partie son succès. Les agents européens ont eux-mêmes la capacité d'en faire évoluer le contenu et l'opposabilité par leurs actions au sein du système européen. Nous montrons comment le processus de renégociation triangulaire des normes européennes, entre les représentations européennes sur le terrain, les institutions européennes et les États membres, engendre une évolution de la position européenne sur le statut de Jérusalem, ainsi que le renforcement de l'opposabilité des normes européennes s'appliquant aux exportations israéliennes provenant des territoires palestiniens.

Dans une troisième partie, nous étudions principalement la politique européenne commune envers Israël au niveau économique, scientifique et politique, et nous nous nous interrogeons sur sa capacité à favoriser l'adoption de la solution de deux États par Israël, à un niveau substantiel. Nous observons qu'au cours de l'histoire des relations avec Israël, les États membres font usage de l'UE afin d'associer, punir ou contraindre Israël, en fonction d'objectifs particuliers. Dans un premier chapitre, nous démontrons que la CEE a, dans un premier temps, et non sans quelques réticences de la part de certains États membres, favorisé un renforcement de la légitimité diplomatique d'Israël à travers son arrimage économique, répondant à une perception en Israël de l'Europe comme son 'hinterland' naturel. Nous évaluons ensuite la manière dont l'adaptation du 'modèle' suisse de relations avec l'UE, symbolisé par l'adoption de Plan d'action de 2005, favorise un approfondissement des accords bilatéraux entre Israël et l'UE, tout en permettant aux États membres de renforcer la contrainte politique vis-à-vis d'Israël à travers l'UE. La notion de '*linkage'*, liant approfondissement de leurs relations et conformité de la politique israélienne avec la solution de deux États, a été promu sur la base du discours de ce plan d'action après l'opération israélienne Plomb durci, menée dans la bande de Gaza du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009. Nous montrons que cette expression communautaire d'une contrainte politique envers Israël permet à certains États membres d'agir plus librement au niveau bilatéral, ce que nous illustrons à travers le développement de relations stratégiques avec Israël. Nous mettrons en évidence dans un quatrième chapitre l'absence de 'grande stratégie européenne' envers Israël en énumérant dans un premier temps les obstacles à une véritable influence européenne, avant de réfléchir aux différentes options stratégiques qui s'offrent aux États membres.

Dans la quatrième et dernière partie, nous étudions l'usage des normes européennes par les États membres envers les Palestiniens, à un niveau technique – principalement les mécanismes financiers adoptés par l'UE – et politique – à travers la promotion de la norme démocratique, de la règle de droit et du monopole de la violence légitime à l'égard de l'Autorité palestinienne. C'est aussi leurs impacts sur la construction d'un État palestinien que nous remettons en question. Dans un premier chapitre, nous nous intéressons à l'évolution des mécanismes financiers européens utilisés envers les Palestiniens, de MEDA jusqu'à PEGASE, en fonction du contexte politique palestinien. Nous déterminons dans quelle mesure ces mécanismes permettent tour à tour de légitimer l'Autorité palestinienne, d'exclure le Hamas et de 'justifier' la division politique des territoires après la prise de la bande de Gaza

par le Hamas. Notre deuxième chapitre met en scène deux autres ‘armes normatives’ dont disposent les États membres à l’égard Palestiniens, celle de l’exportation de la norme démocratique et de l’idée wébérienne de monopole de la violence légitime. Nous mettons en évidence les effets inattendus de l’instrumentalisation de la norme démocratique envers les Palestiniens, à travers l’analyse de son acception par la communauté internationale en fonction du contexte politique palestinien dans un premier temps. Nous évaluons ensuite dans quelle mesure celle-ci a facilité le brusque retour ‘du politique’ sur la scène palestinienne symbolisé par la victoire du Hamas aux élections législatives de janvier 2006. Enfin, parallèlement, nous étudions l’action de la mission de police EUPOL COPPS sur le terrain, et ses effets au niveau stratégique. Nous constatons que si elle vise, lors de son lancement en novembre 2005, à renforcer la légitimité de l’Autorité palestinienne, elle prend rapidement part, à partir de mars 2006, à une stratégie de type contre-insurrectionnel nommée ‘*West Bank first’*.

Partie 1.Le système européen en politique étrangère

« Si vous ne savez pas où vous allez, toutes les routes vous y mèneront ».

Lewis Carroll. *Alice's Adventures in Wonderland (1865)*

Dans cette première partie théorique, nous définissons les concepts fondamentaux que nous utiliserons au cours de notre thèse et plus particulièrement celui de système européen en politique étrangère. Elle nous permet aussi de développer notre problématique au niveau théorique afin de faciliter ainsi la compréhension des parties suivantes.

Chapitre 1 - Les défis d'une politique étrangère commune

A- L'originalité de la PESC

L'objet politique non identifié (OPI) que constitue la PESC soulève de nombreuses questions et pose de nombreux défis théoriques. La politique étrangère peut généralement se définir comme « une stratégie choisie par un gouvernement afin d'achever des objectifs en relations avec des entités extérieures »[1]. Dans quelle mesure les États membres sont-ils réellement aptes à s'accorder sur un objectif commun de politique étrangère ? S'ils y parviennent, réussissent-ils à mettre en œuvre une stratégie unique afin d'achever cet objectif ? Cette politique commune signerait-elle la fin des politiques étrangères nationales et des intérêts nationaux ? Signifie-t-elle que les États membres ont cessé d'exister en tant qu'acteurs à part entière sur la scène internationale ? Si nous admettons que la réponse à ces deux dernières questions est négative, est-il pertinent de prendre en compte uniquement la PESC afin d'évaluer l'impact de l'UE en politique étrangère ? L'introduction du concept de SEPE, que nous allons développer par la suite, nous permet d'aborder ces questions à travers une approche originale et pragmatique. Elle est issue d'une réflexion basée sur une démarche avant tout inductive, c'est-à-dire qui part de la réalité afin d'élaborer des hypothèses de

[1] BINDI, Federiga, SHAPIRO, Jeremy. EU Foreign Policy: Myth or Reality? In BINDI, Federiga dir. *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's role in the world*. Washington: Brookings Institution Press, 2010. p.340.

recherche, pour ensuite les confronter au réel. Ce concept devrait nous permettre de mieux prendre en compte la « nouvelle pratique de la politique étrangère »[1] induite par la PESC.

Le principe d'une coordination des politiques étrangères européennes ne date pas de la construction européenne. Une coopération existe déjà dans ce domaine entre les États européens au cours du 19ème siècle, à travers le système dit du 'Concert européen', née à l'époque du congrès de Vienne en 1814-1815. Ce dernier rentre en crise en même temps que la montée en puissance de l'Allemagne bismarckienne. L'objectif du Concert européen est avant tout d'assurer une stabilité politique du continent européen, certes à l'avantage des grandes puissances du Concert, la Prusse, la Russie, l'Autriche, la Grande Bretagne, rejointes ensuite par la France. Ce système repose sur la notion d'équilibre entre les puissances. Concrètement, il consiste en des rencontres fréquentes entre les ministres et diplomates de ces puissances européennes afin de gérer les mouvements révolutionnaires, contrôler l'émergence de l'idée d'État nation en Europe, les aspirations à l'unité allemande ou italienne ou à l'indépendance de la Grèce ou de la Serbie, discipliner la compétition coloniale ou encore gérer plus ou moins efficacement l'effondrement de l' 'homme malade de l'Europe', l'empire ottoman[2]. Le Concert européen s'effondre au cours du 20ème siècle avec la crise du principe d'équilibre des puissances en Europe et les deux guerres mondiales.

Ce qui octroie à la forme actuelle de coordination et de coopération entre les politiques étrangères des États membres, la PESC, son caractère unique, est que celle-ci ne repose pas uniquement sur des consultations régulières. Il ne s'agit pas simplement d'une coopération diplomatique entre États souverains. Son objectif est opérationnel et implique une coopération non seulement entre États membres, mais aussi avec les diverses institutions de l'UE, dont principalement les deux Conseils et la Commission. Elle se dote ainsi de canaux de financement communs et institutionnalisés, bilatéraux ou régionaux – s'adaptant plus ou moins efficacement aux nouveaux objectifs fixés. Les États membres ont à leur disposition des outils politiques, les actions et les positions communes mises en place par le traité de Maastricht, puis les stratégies communes depuis le traité d'Amsterdam. Cette politique

1 HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck. *L'Union européenne, Acteur international.* Paris: l'Harmattan, 2005. p.70.

2 SEDOUY (de), Alain. *Le Concert européen: aux origines de l'Europe 1814-1914.* Paris: Fayard, 2009. Voir aussi: ANDREANI, GILLES. Une défense du Concert européen. *Association Française de Relations Internationales*, 2010. http://www.afri-ct.org/Une-defense-du-Concert-europeen [Consulté le 20 février 2013]

comporte aussi, depuis le traité d'Amsterdam, un volet militaire, avec le lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) – rebaptisée Politique de sécurité et de défense commune par le traité de Lisbonne – même si la majorité des opérations extérieures de l'UE ont plus un caractère civil que militaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009, les représentations de la Commission dans les différents États tiers se sont transformées en 'délégations de l'UE' – l'UE étant désormais dotée de la personnalité juridique – et sont chargées d'organiser des réunions régulières entre les chefs de représentations des différents États membres dans les États tiers, dirigées par un ambassadeur de l'UE. De fait, cette politique implique une communautarisation institutionnalisée de moyens, bien que fonctionnant toujours sur un mode intergouvernemental principalement. Cela ne signifie pas que les États membres soient toujours désireux de mettre à profit ces nouveaux moyens. Ils souhaitent souvent sauvegarder leur capacité d'autonomie et d'action dans ce domaine régalien qu'est la politique étrangère. L'histoire du lent processus d'adoption de la PESC le démontre aisément.

Après les échecs de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954 et du plan Fouchet de 1961, visant la mise en œuvre d'une 'Union d'États', la CPE voit le jour à la suite du rapport Davignon, le 27 octobre 1970. La CPE consiste alors en des échanges d'informations et une concertation entre les ministres des Affaires étrangères des pays membres dont l'objectif est, à terme, d'assurer une coordination de leurs politiques. Elle favorise donc peu à peu une socialisation des chancelleries européennes à un niveau intergouvernemental, un partage des perceptions, et l'émergence d'un espace de négociation intra-européen au sein duquel les États sont à même d'avancer leurs intérêts. La PESC, inscrite au sein du traité européen de Maastricht signé en 1992, officialise la CPE. L'Union européenne émerge de ce nouveau traité. La PESC et la PESD sont incluses au sein d'un deuxième pilier fonctionnant sur le mode intergouvernemental, à côté du pilier communautaire et du pilier consacré à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Le traité de Lisbonne élimine cette structure en pilier et affiche comme objectif une plus grande cohérence de la politique extérieure de l'UE. Pour ce faire, le poste de 'haut représentant pour la PESC', créé par le traité d'Amsterdam, se transforme en 'haut représentant pour les affaires étrangères et de sécurité'. Il n'est plus secrétaire général du Conseil mais préside le Conseil des affaires étrangères et assure la vice-présidence de la Commission européenne chargée des relations extérieures. Il est ainsi censé être mieux placé

afin d'assurer la cohérence de l'action extérieure européenne. En outre, le poste de président du Conseil européen est aussi créé, dont le premier titulaire est Herman Van Rompuy, nommé le 19 novembre 2009 et désigné pour deux ans et demi. Ce dernier doit présider et animer le Conseil Européen, en assurant la préparation et la continuité de ses travaux, et œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen[1]. La présidence tournante semestrielle du Conseil européen disparaît donc au profit du haut représentant et du président du Conseil européen, afin d'assurer une meilleure continuité de ses travaux, qui pouvait être entravée par les intérêts divergents des États membres qui se succédaient à la présidence. En revanche, les petits États membres craignant de perdre leur capacité à représenter l'Union pendant une période courte, la présidence tournante du Conseil de l'UE est maintenue. Si le haut représentant devient le représentant de l'Union dans le domaine de la PESC, le président du Conseil européen doit aussi représenter l'Union, mais sans préjudice des attributions du haut représentant. Le Parlement européen est désormais plus impliqué dans l'élaboration de la politique étrangère commune. Son assentiment devient indispensable pour la ratification d'accords commerciaux internationaux négociés par l'UE avec un État tiers. Cette évolution n'est pas sans conséquences sur les relations entre l'UE et Israël notamment, comme nous le verrons par la suite[2].

Nous avons décrit la lente mise en place de la PESC et son caractère singulier dans l'histoire européenne à travers la communautarisation des moyens qu'elle implique. La question qui se pose désormais porte sur ses conséquences vis-à-vis de l'identité même de l'UE sur la scène internationale.

B - L'identité de l'UE sur la scène internationale

Sur le plan commercial, l'UE peut s'affirmer comme un acteur économique international[3]. Désormais sujette du droit international depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'UE peut-elle aussi être considérée comme un acteur à part entière dans le domaine de la politique étrangère ?

---

1 Voir : TERPAN, Fabien. *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne.* Paris: Documentation française, 2010.

2 Voir Infra, partie III, chapitre III

3 Voir notamment : MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force: l'Europe dans les négociations internationales.* Paris: Presses de Sciences Po, 2005.

Franck Petiteville définit différents critères afin de prétendre au statut d'acteur international[1] : une reconnaissance internationale effective de ce statut par des acteurs tiers, une autorité juridique à agir sur le plan international, une certaine autonomie décisionnelle et un minimum de cohésion dans la gestion des relations extérieures. Ce qui semble le plus problématique dans le cas de l'UE est la reconnaissance de ce statut au niveau international ainsi que l'homogénéité de sa politique extérieure. Celle-ci est déterminée notamment par la problématique de la cohérence de l'action extérieure de l'UE avec les politiques étrangères des États membres mise en exergue par Charlotte Bretherton et John Vogler[2].

Frank Petiteville et Damien Helly insistent néanmoins sur le caractère sui generis de l'UE[3] afin de justifier l'attribution de ce statut:

> « Cette conception extensive de l'UE comme acteur international mobilise alors à peu près toutes les institutions européennes et englobe PESC, relations communautaires extérieures. (…) L'UE est un système d'action extérieure qui conduit à bousculer les catégories établies des relations internationales et de l'analyse de la politique étrangère (…) »[4].

Pascal Vennesson[5] ou Jolyon Howorth soulignent la nécessité d'une véritable stratégie commune de l'UE reposant sur des objectifs communs :

> « Les grands 'joueurs' [*the big players*] peuvent faire des erreurs stratégiques – même tragiques – mais, au moins, ils sont lucides quant à leurs objectifs et leurs stratégies. Ils jouent, pour résumer, aux échecs. L'UE, jusqu'à maintenant, a essentiellement joué au ping-pong. C'est d'autant plus regrettable que le type de jeu d'échec qu'ont engagé

---

1 PETITEVILLE, Franck. L'Union européenne, acteur international et global ? Un agenda de recherche. *Revue internationale et stratégique*, 2002, vol.3, n° 47 p.151.

2 BRETHERTON, Charlotte, VOGLER, John. *The European Union as a global actor.* London: Routledge, 2006. p.218.

3 KRATOCHVIL, Petr, CIBULKOVÁ, Petra, BENÍK, Michal. The EU as a 'Framing Actor': Reflections on Media Debates about EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 2011, vol.49, n° 2 , ZIELONKA, Jan. Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs*, 2008, vol.84, n° 3 , ZIELONKA, Jan. L'Union européenne, agent mondial de la démocratie. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2008. http://www.afri-ct.org/L-Union-europeenne-agent-mondial [Consulté le 4 février 2013]

4 HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck. *L'Union européenne, Acteur international.* Paris: l'Harmattan, 2005. p.14.

5 VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1

les autres joueurs n'est pas du type traditionnel westphalien, dominé par le pouvoir militaire et l'acquisition territoriale. C'est un jeu qui implique le déploiement d'une vaste catégorie d'instruments d'une manière nouvelle et sans précédent – un jeu pour lequel l'UE est comparativement bien équipée »[1].

William Wohforth rappelle quant à lui la persistance d'identités et d'intérêts divergents au sein de l'UE[2], empêchant la constitution d'un pôle de puissance européen :

> « Si l'UE était un État, le monde serait bipolaire. Afin de créer un équilibre des forces au niveau international, l'Europe devrait suspendre l'équilibre des forces au niveau local. Savoir quel équilibre des forces importe le plus aux Européens n'est pas une question qui sera résolue rapidement. Un monde avec un pôle européen serait un monde dans lequel les Français et les Anglais auraient fusionné leur capacité nucléaire et conventionnelle et ne seraient pas gênés par un contrôle allemand sur celle-ci »[3].

e nnetz Waltz rappelle le manque d'autonomie stratégique de l'UE étant donné sa dépendance sécuritaire vis-à-vis des États-Unis:

> « Pensez à la défaite de la Communauté européenne de défense en 1954, malgré le soutien américain, et l'incapacité de l'Union de l'Europe occidentale depuis plus de ses quatre décennies d'existence à trouver un rôle important indépendant de celui des États-Unis. L'école réaliste révèle ce que la théorie institutionnaliste libérale cache : le fait que les institutions internationales servent en premier lieu non pas les intérêts internationaux mais les intérêts nationaux »[4].

Ces faiblesses n'empêchent pas l'UE de s'affirmer de manière croissante sur la scène internationale à travers la multiplication de ses missions extérieures civiles et militaires depuis 2003 et une volonté d'assurer une cohérence de l'action extérieure de l'UE. Au-delà du débat

---

1 HOWORTH, Jolyon. The EU as a global actor: Grand strategic for a global Grand Bargain? . *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol.48, n° 3 p.464.

2 HILL, Christopher. The Capacity-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 1993, vol.31, n° 3 , HILL, Christopher , SMITH, Michael. *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005. , WAGNSSON, Charlotte. *Security in a Greater Europe: the possibility of a pan-European approach.* Manchester: Manchester University Press, 2008.

3 WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, 1999, vol.24, n° 1 p.31.

4 WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1 p.21.

sur le statut d'acteur de l'UE, il nous semble que, du fait de la particularité de son action et de son fonctionnement, la politique étrangère européenne appelle une analyse spécifique. En effet, afin de comprendre la capacité d'autonomie de l'UE, la cohérence de son action extérieure ou encore sa perception depuis l'extérieur, il est nécessaire de bien comprendre son fonctionnement unique.

C'est l'objectif que nous nous fixons à travers l'étude de sa politique vis-à-vis du conflit israélo-palestinien et de ses parties en conflit, qui est l'un des premiers dossiers de politique étrangère vis-à-vis duquel les États membres se sont exprimés, au tout début de la CPE. Ils sont ainsi parvenus, peu à peu, nous le verrons, à une position commune à travers 'la solution de deux États', censée permettre à la fois l'autodétermination du peuple palestinien et garantir la sécurité d'Israël. Nous verrons que si les États membres continuent à jouer un rôle prépondérant dans la politique étrangère européenne, il existe désormais une interaction continue entre leurs actions et celle de l'UE. Il leur est donc impossible de se penser indépendamment de l'UE dans la mesure où l'interdépendance de leurs actions est telle qu'ils ont le plus souvent intérêt à coordonner leurs actions et mutualiser leurs moyens. Les effets de la politique étrangère européenne ne peuvent se comprendre sans prendre en considération la pluralité des acteurs dont elle est issue, et leurs interactions. Cette politique n'a du reste rien de statique. Son contenu est régulièrement renégocié par les différents agents européens, faisant ainsi évoluer à la fois la position européenne sur un sujet particulier, mais aussi la capacité de l'UE à agir de manière cohérente avec ses positions. C'est ce que nous illustrons à travers la question des exportations israéliennes depuis les territoires occupés[1].

Ce sont ces ensembles d'interactions entre les acteurs du système européen qui façonnent la politique étrangère européenne. Nous verrons par exemple que la position de l'UE vis-à-vis du statut de Jérusalem est issue de conflits, débats et compromis entre différents agents du système, et principalement les chefs des représentations de l'UE à Jérusalem et les institutions bruxelloises. Si cette politique n'était qu'une somme, le résultat serait sans doute nul, étant donné les positions divergentes des États membres, mais ce n'est pas le résultat observé. Il s'agit d'une politique originale, fonctionnant comme un système, reposant sur des consensus, dissimulant parfois des divergences profondes. Au sein de ce

[1] Voir Infra, partie II, chapitre II

système, les États membres restent les acteurs principaux, et l'UE répond aux 'usages[1]' qu'en font les États membres.

C - Les 'usages' stratégiques de l'UE par les États membres

La politique étrangère commune fonctionne principalement selon un mode de décision intergouvernemental, au sein duquel le consensus prévaut. En d'autres termes, les États membres demeurent les acteurs principaux de ce système. Il n'en reste pas moins qu'ils sont censés « veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union »[2], afin d'assurer une cohérence de leurs actions. Or, si leurs politiques sont encore plus interdépendantes qu'auparavant, rien ne les oblige à coopérer de manière systématique dans le domaine de la politique étrangère, comme le démontre aisément le précédent irakien de 2003. Les divisions entre les trois grands, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, provoquent alors une profonde fracture au sein de l'UE quant à la nécessité de prendre part à l'intervention américaine en Irak.

Le système européen en politique étrangère est de facto flexible. Il existe des consensus, des canaux de financement communs, des objectifs communs à défendre, mais aucune sanction spécifique n'est prévue dans le cas où un État membre adopterait une politique bilatérale par exemple qui contredirait une position commune. La Commission ou la Cour de justice de l'UE n'ont en aucun cas l'autorité pour condamner une telle conduite. C'est donc une sur base volontaire qu'un État membre accepte de collaborer avec les autres sur un sujet particulier en politique étrangère.

Il s'avère que l'UE a différents 'usages' en politique étrangère pour les États membres. Le concept d''usage de l'Europe' est introduit par Cornelia Woll et Sophie Jacquot dans le domaine de l'action publique européenne :

---

1 JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25

2 Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010, http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

« Les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses – institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles (…)» [1].

Dans le domaine de la politique étrangère, nous distinguons principalement trois types d'usages stratégiques, qui peuvent aussi se cumuler, comme dans le cas de la politique étrangère européenne vis-à-vis du conflit.

Le premier est réaliste. Un État membre peut souhaiter défendre un intérêt perçu à travers l'UE pour différentes raisons. Il peut considérer qu'il est plus opportun ou efficace de le défendre au nom de l'UE qu'en son nom propre. Avant la réunification de l'Allemagne, la RFA perçoit ainsi la CPE comme une opportunité afin de retrouver une voix et une capacité d'action extérieure sur la scène internationale[2]. Du reste, la politique étrangère commune est aussi un moyen pour l'Allemagne, jusqu'à aujourd'hui, de mieux défendre son allié israélien, en atténuant notamment le ton des déclarations européennes vis-à-vis du conflit. Elle souhaite en outre faire de sa 'relation spéciale' avec Israël[3] un modèle pour les relations UE-Israël, volonté qui se retrouve dans la déclaration du Conseil européen d'Essen de 1994 affirmant le 'statut privilégié' d'Israël vis-à-vis de l'UE, adoptée sous l'influence du Chancelier allemand Helmut ohl. Cette politique commune constitue une sorte de bouclier pour l'Allemagne lui permettant aussi de défendre ses intérêts dans la région moyen-orientale sans trop froisser Israël[4], puisque les déclarations ne sont pas faites en son nom propre.

La RFA adopte pour la première fois officiellement en novembre 1973, suite à la guerre d'Octobre dite aussi du Kippour, une déclaration commune européenne reconnaissant les droits légitimes du peuple palestinien[5]. Cette déclaration lui permet de minimiser les répercussions économiques de la guerre sur ses importations de pétrole provenant d'États

---

1 JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25 p.176.

2 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

3 GARDNER FELDMAN, Lily. Germany's "Special Relationship" with Israel Continues, Despite Appearances to the Contrary. *American Institute for Contemporary German Studies of Johns Hopkins University*, 2004. http://www.aicgs.org/analysis/c/feldmanc.aspx [Consulté le 5 mai 2011]. A ce sujet, voir Infra, partie II

4 Voir Infra, Partie 2

5 Voir Infra, partie II, chapitre I

arabes, tout en affichant une posture politique 'équitable' vis-à-vis des parties en conflit voulue par le Chancelier Willy Brandt[1]. Suite à sa réunification, l'UE lui permet de défendre ses intérêts tout en renforçant son rôle à la fois envers ses partenaires européens, mais aussi sur la scène internationale. Contrairement à la France de manière générale, elle ne perçoit pas la politique étrangère commune comme un moyen de contrebalancer la puissance américaine, mais plutôt comme une opportunité de renforcer la coopération transatlantique.

Pour la France, la position de l'UE vis-à-vis du conflit est surtout perçue comme un moyen de défendre plus efficacement ses intérêts vis-à-vis des États arabes, et d'un autre côté, de préserver ses relations bilatérales avec Israël[2] notamment au niveau stratégique et commercial. Ses relations avec les États arabes, comme avec certaines États africains, déterminent en grande partie le statut international de la France souligne Zaki Laïdi, ce qui explique, plus récemment, son interventionnisme dans certains États du Printemps arabe[3] malgré la réticence d'autres États membres.

Concernant le Royaume-Uni, l'UE est perçue comme une opportunité afin d'affirmer, lorsque c'est nécessaire, son autonomie d'action et de jugement vis-à-vis des États-Unis, que ce soit au moment de la Déclaration de Venise[4] en 1980 ou au lendemain de la guerre en Irak de 2003. Cet usage lui permet ensuite de mieux influencer la position américaine dans le sens de ses intérêts, en utilisant ainsi l'UE comme levier[5]. Bien que le Royaume-Uni s'érige contre une intégration européenne de type politique, contrairement à la France par exemple, cet usage explique aussi qu'il existe aujourd'hui plus de consensus au niveau politique entre le Royaume-Uni et l'UE qu'avec les États-Unis[6]. Il est ainsi plus simple et intéressant pour cet État membre de tenter dans un premier temps de négocier une position commune avec ses

---

1 LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. p.175-177.

2 Voir Infra, partie II et III

3 Voir à ce sujet : LAÏDI, Zaki. Europeans without Europe: the Paradox of the 'Arab Spring'. In RATKA, Edmund, SPAISER, Olga dir. *Understanding European Neighourhood Policies*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2012.

4 EDWARDS, Geoffrey. National approaches to the Arab-Israeli conflict: Great Britain. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984.

5 TZINIERIS, Sarah. *Attesting global arenas of influence: British foreign policy and the Israeli-Palestinian conflict, 1996-2004*. Doctorat: History: Cambridge: Cambridge University: 2010. p.

6 NIBLETT, Robin. Choosing between America and Europe: a new context for British foreign policy. *International Affairs*, 2007, vol.83, n° 4

partenaires européens pour ensuite discuter d'une 'position transatlantique' avec les États-Unis. En outre, le Royaume-Uni utilise aussi la CEE, puis l'UE, afin de maintenir et étendre ses intérêts au Moyen-Orient, bien que sa volonté d'influence s'amoindrisse dans les années 70 après le retrait des troupes britanniques stationnées à l'est de Suez.

Les États membres ne considèrent cependant pas toujours dans leurs intérêts de s'exprimer ou d'agir à travers l'UE. L'offensive diplomatique et l'intervention militaire aérienne menées par la France et le Royaume-Uni en Lybie en 2011 montrent qu'une coalition entre plusieurs États reste une option préférable en l'absence de consensus européen. Lorsqu'il s'agit de leur sécurité, les États membres, et plus particulièrement la France et le Royaume-Uni, n'hésitent pas à agir sans l'UE. Un autre motif de non coopération est le lien transatlantique, certains États membres percevant en effet sa préservation comme un intérêt capital. L'épisode de la guerre irakienne provoque ainsi une division entre le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne qui soutiennent l'entreprise américaine, et l'Allemagne et la France qui s'y opposent. Il est aussi possible de voir dans cette division un moindre mal, dans la mesure où celle-ci permet alors de sauvegarder cette alliance transatlantique, tout en préservant l'image de l'Europe vis-à-vis des populations arabes.

Le second type d'usage stratégique de l'UE est normatif. Les États membres considèrent alors qu'agir à travers l'UE leur permet d'accroître leur influence sur la scène internationale. Si les trois États susmentionnés utilisent tous l'UE comme « caisse de résonnance »[1] permettant de mettre en avant leur position diplomatique à un moment donné, la France est sans doute celui qui cherche le plus à faire usage de l'UE en ce sens. L'Europe est perçue, depuis de Gaulle, comme un vecteur de puissance nationale. Jacques Chirac la décrit ainsi comme un « formidable multiplicateur de puissance »[2]. Face à une perte de sa propre puissance, elle est un moyen de donner plus d'échos à la voix de la France sur la scène internationale. Néanmoins, ce rapport de la France à l'UE est paradoxal. Cette 'nécessité d'Europe' doit cohabiter avec une perception toute aussi ancrée, celle de l'UE comme menace potentielle à la souveraineté française[3]. De de Gaulle à Sarkozy, cette relation complexe

1 DIECKHOFF, Alain. Israël-Palestine, que fait la France ? *Les Cahiers de l'Orient*, 2007, vol.87, n° 1 p.43.

2 BUHLER, Pierre. L'Europe et la puissance. *Penser l'Europe*, 2008. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01.02.pdf [Consulté le 20 mars 2013]

3 VAÏSSE, Maurice. *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958.* Paris: Fayard, 2009.

explique l'attitude ambivalente de la France vis-à-vis de l'UE[1]. La France joue ainsi un rôle de premier plan dans l'adoption de la Déclaration de Venise en juin 1980, appelant à l'autodétermination du peuple palestinien et à une paix régionale, visant à marquer son désaccord avec la paix bilatérale de Camp David entre Israël et l'Égypte. La promotion de cette position à travers la CEE a en effet plus de résonnance sur la scène internationale que si elle était uniquement défendue par la France.

La première étape pour un État membre souhaitant faire un usage normatif de l'UE consiste ainsi à tenter de convaincre les autres États membres, à travers des « actions rhétoriques »[2], à la fois de l'opportunité d'agir ensemble à travers l'UE mais aussi de leurs intérêts particuliers à défendre une position donnée. L'État en question peut profiter de sa présidence du Conseil européen ou agir lors des Gymnich, réunions informelles des ministres des Affaires étrangères, afin d'avancer ses positions.

Le troisième type d'usage stratégique de l'UE en politique étrangère est fonctionnaliste[3] ou réflexif[4]. Dans ce cas, ce qui légitime le recours à la politique étrangère commune de l'UE est la fonction de cette politique dans le processus d'intégration européenne. Selon Christophe Bickerton, il serait ainsi nécessaire de substituer le débat sur l'effectivité de la politique étrangère de l'UE par « l'étude de ses fonctions internes au sein de l'ordre politique incomplet et fragmenté de l'UE »[5]. L'UE, en quête d'une identité propre sur la scène internationale et de légitimité démocratique en son sein, promeut ainsi à travers ses institutions différents concepts tels que celui d'« acteur global »[6]. La PESC est alors, comme l'affirme le traité consolidé, un des moyens permettant à l'UE de renforcer « l'identité de

---

1 Voir à ce sujet : DEHOUSSE, Renaud. Nicolas Sarkozy l'Européen. In MAILLARD (de), Jacques, SUREL, Yves dir. *Politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012. , MEUNIER, Sophie. La politque étrangère de Nicolas Sarkozy: Rupture de fond ou de style ? In MAILLARD (de), Jacques, SUREL, Yves dir. *Politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

2 SCHIMMELFENNIG, Frank. The Community Trap : Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International organization*, 2001, vol.55, n° 1

3 BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011.

4 GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H. H. *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance.* Boulder, CO: Westview, 1987. p.19.

5 BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011. p.3.

6 Commission européenne. Un acteur mondial: Les relations extérieures de l'Union européenne. Bruxelles, 2004.

l'Europe »[1] à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. La politique étrangère commune joue ainsi un rôle de type 'réflexif' dans la mesure où elle permet d'encadrer le débat sur la nature ontologique de l'UE ainsi que sur son futur politique. De la même manière que l'Europe s'est faite par le 'marché' comme le souligne Nicolas Jabko[2], faire usage de l'UE sur la scène internationale permettrait aussi de faire avancer l'Europe sur le chemin de l'intégration politique. Par exemple, la RFA perçoit la CPE comme un moyen d'amoindrir les différences de perceptions politiques entre États membres, de parvenir à des compromis et des accords et ainsi d'avancer sur le chemin de l'intégration[3], ce qu'elle souhaite. Du reste, le conflit israélo-palestinien lui-même joue un rôle important dans le développement des outils de la politique étrangère commune et vis-à-vis de l'identité de l'UE sur la scène internationale. Dès les débuts du CPE, les États membres s'entraînent à l'exercice du consensus vis-à-vis du conflit israélo-palestinien puisqu'à peu près un quart de leurs déclarations concernent ce dossier entre 1970 et 1986[4]. En outre, la position d'envoyé spécial au Proche-Orient, octroyée en 1996 à l'ancien ministre des Affaires étrangères espagnol, Miguel Angel Moratinos, devance la création officielle de ce poste par le traité d'Amsterdam qui rentre en vigueur en 1999.

Par conséquent, le rôle fonctionnel joué par la PESC ne doit pas être mis de côté. Cependant, ce rôle est insuffisant afin d'expliquer le rapport des États membres à l'UE, et au-delà, le fonctionnement de la politique étrangère européenne. Sa « gouvernance multi-niveaux »[5] ainsi que les divers usages de l'UE vis-à-vis des États membres et les non-dits des déclarations communes requièrent une approche différente. Cette approche ne doit pas viser à confronter une fois encore les États membres à l'UE dans le domaine de la politique étrangère, mais à démontrer plutôt leur interdépendance réciproque et évaluer les effets et les enjeux d'un 'système' d'un nouveau type.

---

1 Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010 Préambule http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

2 JABKO, Nicolas. *L'Europe par le marché: histoire d'une stratégie improbable.* Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

3 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

4 AOUN, Elena. European Foreign Policy and the Arab-Israeli Dispute: Much ado about nothing? . *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol.8, n° 3 p.289.

5 KNODT, Michèle. International embeddedness of European multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 2004, vol.11, n° 4

Chapitre 2 - L'approche par le système

A- Définition

L'approche par le système permet de prendre en considération non seulement la politique étrangère commune mais aussi celle des États membres, au moment d'analyser la politique étrangère européenne. Cette dernière se définit alors comme un système comprenant la politique étrangère des États membres, la PSDC, la PESC, les missions extérieures de l'UE, ainsi que les relations commerciales de la Commission avec les États tiers. Sans prendre en compte ces différents niveaux de la politique étrangère européenne, il est difficile de comprendre aussi bien ses enjeux que ses impacts sur les évènements internationaux.

Le concept de système appliqué à la politique étrangère européenne présente trois avantages. Le premier est fonctionnel dans la mesure où le concept du système européen en politique étrangère vise à faciliter la compréhension du rôle des principaux agents de la politique étrangère européenne, c'est-à-dire ceux qui influent le plus sur l'édification de cette politique. C'est en ce sens que Roy H. Ginsberg et Susan E. Penksa utilisent le concept de système afin d'expliquer le processus de prise de décision de l'UE dans le domaine de la défense[1]. Du reste, elle permet aussi de prendre en considération les '*feedbacks*' de sa politique étrangère, c'est-à-dire ses conséquences sur le terrain, prévisibles et inattendues, et leurs impacts sur l'action des agents européens. Par exemple, nous essayons dans la partie IV de comprendre dans quelle mesure les élections législatives palestiniennes de janvier 2006 et leurs résultats influencent les décisions des États membres vis-à-vis du financement octroyé à l'Autorité palestinienne[2]. Cela nous amène ainsi à nous intéresser aux effets de ces décisions sur le terrain et à leur réception par les Palestiniens.

---

1 ROISBERG, Roy H., PENKSA, Susan E. *The European Union in Global Security: The Politics of Impact.* London: Plagrave Studies in European Union politics, 2012.

2 Voir Infra, partie IV, chapitre II.

Le second avantage est directement lié au premier. L'approche par le système permet de mettre en valeur la nature interactive du SEPE, en d'autres termes, le mode de gouvernance à multi-niveaux de la politique étrangère européenne. Nous nous concentrons principalement sur trois niveaux différents : les États membres, principalement la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, leurs représentations sur le terrain, à Jérusalem et Tel Aviv, et le niveau des institutions européennes, principalement à Bruxelles. Si le pouvoir de décision se trouve principalement au niveau des États membres dans le domaine de la politique étrangère, il ne faut pas négliger le rôle joué par les agents européens sur le terrain, dans les États tiers – au sein des délégations de l'UE ou dans les représentations des États membres – dont les observations et analyses font évoluer les positions européennes, comme celles des États membres.

Par exemple, la position officielle de l'UE sur le statut de Jérusalem évolue parallèlement à la publication officieuse des rapports des diplomates des représentations européennes[1]. La multiplication des interactions entre les diplomaties européennes, à Bruxelles, au sein d'organisations internationales, à travers le système informatique COREU[2], Correspondance européenne – le réseau de correspondance entre les États membres – ou encore dans les États tiers à travers les réunions des chefs de mission européens, engendre une circulation plus rapide de l'information entre les différents agents du système européen. Comme le souligne Michael E. Smith, jusqu'à la moitié des années 70, les États membres s'envoyaient en moyenne 4800 COREU télexes par an sur des sujets de politiques étrangères sensibles[3]. Ce nombre atteint presque 13000 par an dès les années 1990, jusqu'à la vague d'élargissement vers l'est en 2004, puis se stabilise à 8500 en 2010[4]. Federicha Bicchi et Caterina Carta démontrent que cette baisse s'explique avant tout par la relative centralisation de la gestion de la PESC, qui s'illustre par le fait que le Service européen pour l'action

1 Voir Infra, partie II, chapitre III

2 Le COREU est un système d'échange de messages, créé en 1973, concernant la CPE, puis la PESC, entre correspondants européens, c'est-à-dire les principaux responsables de la PESC au sein des ministères des Affaires étrangères nationaux, les représentants permanents des États membres à Bruxelles, le Service européen d'action extérieure, la Commission européenne et le Secrétariat général du Conseil. Le Parlement européen est donc absent de ce système. Voir : BICCHI, Federica, CARTA, Caterina. The COREU Network and the Circulation of Information Within EU Foreign Policy. *Journal of European Integration*, 2012, vol.34, n° 5

3 SMITH, Michael E. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. *European Journal of International Relations*, 2004, vol.10, n° 1 p.107.

4 BICCHI, Federica, CARTA, Caterina. The COREU Network and the Circulation of Information Within EU Foreign Policy. *Journal of European Integration*, 2012, vol.34, n° 5

extérieure (SEAE), créé notamment à cette fin, soit désormais en charge d'envoyer la majorité des messages. Aujourd'hui, le nombre des messages COREU échangés quotidiennement est de 40, et plus de 100 en période de crise. Il est intéressant de noter que l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France sont régulièrement les États membres les plus actifs en nombre de messages envoyés entre 2004 et 2009[1], ce qui illustre clairement leur rôle prédominant au sein du SEPE.

Concernant les réunions entre les chefs de missions européens dans les pays tiers, celles-ci sont mensuelles au niveau des ambassadeurs, et placées sous la direction du chef des délégations de l'UE depuis le traité de Lisbonne[2]. Elles sont bimensuelles au niveau des chefs de sections politiques des ambassades des États membres. Les échanges et l'interactivité croissante entre les agents du SEPE n'engendrent pas forcément une uniformisation des positions entre les États membres. Nous verrons notamment que les États membres, et plus particulièrement la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, réagissent différemment au problème des exportations des colonies israéliennes depuis les territoires occupés vers l'UE. Cependant, leurs idées et leurs décisions se diffusent avec une rapidité accrue vis-à-vis des autres États membres, ce qui permet à certains agents de promouvoir des positions ayant leur préférence.

Les États membres se fixent bien des objectifs communs à travers les positions, les actions ou les stratégies communes – toutes étant nommées des 'décisions' depuis le traité de Lisbonne – mais aucun instrument ne les oblige formellement à agir conformément à ces décisions. C'est ce qui fait la spécificité du mode de gouvernance en politique étrangère. Ils doivent, selon le traité, tout juste « veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union »[3]. La gouvernance du SEPE partage ainsi certaines caractéristiques avec la Méthode ouverte de coordination (OMC), mise en place par la stratégie de Lisbonne en 2000, le caractère volontaire et non obligatoire de l'application de ses normes. Ces dernières peuvent être décrites comme une *'Soft law'*, qui contrairement à la '*Hard law'* européenne, n'est pas directement contraignante juridiquement et pas placée sous la

1 ibid. p.472

2 Concernant ces réunions, voir Infra partie II, chapitre 3, sur le statut de Jérusalem.

3 Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010 article 29. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

juridiction de tribunaux nationaux ou de la Cour de justice de l'UE (CJUE). Contrairement aux politiques communautaires dont l'application est placée sous la responsabilité de la Commission, l'OMC est un processus volontaire de coopération politique fondé sur l'établissement d'objectifs communs par les États membres. Le niveau de contrainte est donc bien moindre[1]. Les gouvernements traduisent ces objectifs par des stratégies nationales propres, évaluées ensuite par la Commission et le Conseil.

Cette méthode caractérise notamment les politiques de l'éducation et de formation. Les États membres doivent faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que la mobilité deviennent des réalités, tout en étant libres de la stratégie à adopter afin d'y parvenir[2]. L'OMC vise également à mettre en place un apprentissage mutuel en ce qui concerne l'examen approfondi des politiques présentées comme constituant de 'bonnes pratiques' dans les rapports nationaux, à travers l'outil de l'examen par les pairs notamment. Ce dernier est censé favoriser la diffusion des bonnes pratiques d'États membres. Une différence avec la gouvernance du SEPE est qu'il n'existe pas dans ce dernier de critères ou d'indicateurs imposés, destinés à mesurer la progression vers les objectifs communs, ni d'évaluation par la Commission ou le Conseil. La coordination est donc plus souple.

Néanmoins, de facto, en politique étrangère, certains États membres peuvent aussi copier la stratégie adoptée par un État membre afin de défendre l'objectif fixé. En 2012, la Finlande et le Danemark réfléchissent ainsi à adopter la solution 'libérale' britannique vis-à-vis du problème des exportations provenant des colonies israéliennes vers l'UE, en diffusant le même avis concernant l'étiquetage de ces produits. Cet étiquetage est censé favoriser l'information du consommateur vis-à-vis des produits provenant des colonies israéliennes[3], et in fine limiter le commerce avec les colonies israéliennes.

L'autre différence est qu'en politique étrangère, les objectifs sont à même d'évoluer dans le temps, étant donné la nature imprévisible de la scène internationale. Il est donc difficile de fixer des critères précis. La position défendue par l'UE vis-à-vis de Jérusalem est ainsi passée du 'corpus separatum' à 'Jérusalem capitale de deux États, israélien et

---

1 LAÏDI, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power.* Paris: Palgrave Macmillan, 2008. p.47.

2 Voir : http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/framework_fr.htm [Consulté le 16 décembre 2012]

3 Voir Infra, partie II, chapitre III

palestinien' à partir de 2009, ce que nous détaillerons par la suite[1]. Les normes politiques fixées par les États membres dans le domaine de la politique étrangère peuvent être ainsi renégociées, ce qui démontre la souplesse et le dynamisme du système européen.

Enfin, l'avantage de cette approche est d'offrir une perspective réaliste de la politique étrangère européenne, en insistant sur le rôle clé des États membres. Il est en effet difficile de comprendre la politique étrangère européenne et ses effets sans prendre en compte la politique étrangère des États membres[2]. D'un point de vue historique, certains États jouent un rôle plus important que d'autres dans une région du monde particulière, ou envers un État tiers, tels que la France avec les États du Maghreb, l'Espagne et le Portugal avec l'Amérique Latine ou encore la France et le Royaume-Uni au Proche-Orient. Il est impossible d'ignorer le fait que les États membres ont leurs intérêts propres vis-à-vis des États tiers, indépendamment de l'UE.

L'UE a bien différents 'usages' pour les États membres, comme nous l'avons vu. Les États membres peuvent ainsi utiliser l'UE afin de promouvoir leur perception vis-à-vis des autres États membres. Cet 'usage' de l'Europe peut même favoriser la formation d'un consensus entre les États membres ainsi que la définition d'intérêts et de stratégies communs. L'approche constructiviste de la réalité, à travers son ontologie intersubjective, explique ce processus. Cependant, les États membres ne cessent pas de vouloir préserver des intérêts propres. Ils demeurent ainsi les acteurs principaux du SEPE. Si l'approche rationaliste peut être utile afin d'expliquer le comportement utilitariste des agents européens[3], nous utiliserons principalement la théorie réaliste, dans la mesure où celle-ci se concentre plus spécifiquement sur les États et sur les préoccupations de type sécuritaire de ces derniers. L'approche constructiviste modérée nous sera aussi utile, comme nous l'expliquerons par la suite. En outre, l'approche rationnelle rend mal compte des erreurs de perception qui peuvent parfois guider les choix des agents[4], pensant alors agir dans leurs propres intérêts[1].

---

1 Voir Infra, partie II, chapitre III

2 WHITE, Brian. *Understanding European Foreign Policy.* Basingstoke Palgrave, 2001. p.40.

3 JABKO, Nicolas. *L'Europe par le marché: histoire d'une stratégie improbable.* Paris: Presses de Sciences Po, 2009. , JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25 , SMITH, Michael E. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. *European Journal of International Relations*, 2004, vol.10, n° 1

4 Robert Jervis explique ainsi que ces erreurs de perception et de prédiction viennent du fait que les évènements internationaux peuvent parfois dépasser l'imagination des décideurs politiques ce qui engendre

L'approche par le système est donc fonctionnelle, de même qu'elle rend bien compte du mode de gouvernance à multi-niveaux de la politique étrangère européenne, et elle permet de remettre au centre de l'analyse les États membres comme les acteurs principaux de ce système. Nous allons maintenant décrire les rôles joués par les agents principaux de ce système.

B- Les agents du SEPE

- Les États membres, le Conseil européen et le Conseil de l'UE

Les acteurs sociaux au sein de chaque État jouent évidemment un rôle important dans la détermination de leurs intérêts et préférences[2] comme le souligne l'école intergouvernementaliste libérale. Néanmoins, ce sont les États membres qui sont représentés directement à travers les deux Conseils, et donnent les orientations principales de la politique étrangère commune. Ils décident aussi, le plus souvent, des actions nécessaires afin de la mettre en œuvre. Ils ont donc à la fois un rôle d'orientation et d'exécution. Comme le souligne l'article 26 de la version consolidée du traité sur l'UE : « La politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union »[3]. Ce sont en effet les deux Conseils, le Conseil européen et le Conseil de l'UE, dans lesquels siègent des représentants des États membres, qui sont les principaux organes décideurs de la PESC.

Le Conseil Européen, composé des chefs d'États et de gouvernements des États membres, joue un rôle d'orientation dans la mesure où il doit identifier les intérêts stratégiques de l'Union, fixer les objectifs et définir les orientations générales de la PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense[4]. Les États membres

---

des difficultés au moment de déterminer une politique spécifique, en premier lieu. Il se peut aussi que certains évènements engendrent une indécision de la part des décideurs du fait de choix politiquement ou intellectuellement trop difficiles. JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics.* New Jersey Princeton University Press, 1976. p.54.

1 Voir Infra, partie IV, chapitre II, sur les facteurs expliquant les choix des États membres vis-à-vis des élections palestiniennes de 2006

2 MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences serioulsy : a liberal theory of international politics. *International Organization*, 1997, vol.51, n° 4

3 Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010 article 26. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

4 ibid. p.art.26

se concertent au sein du Conseil européen notamment sur des questions de politique étrangère sur lesquelles ils parviennent à définir un intérêt général. Ils tentent de prendre des décisions sur des positions ou des actions communes visant à défendre un intérêt commun. C'est ainsi le Conseil européen qui définit des stratégies communes, portant sur ces intérêts communs, à partir desquelles des politiques pourront être menées. Les décisions du Conseil portant sur les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union pourront ainsi être adoptées par le Conseil non plus à l'unanimité, qui est le mode de décision générale en politique étrangère, mais à la majorité qualifiée. C'est aussi le mode de décision prévu par les traités pour l'adoption d'une décision mettant en œuvre une action ou une position de l'Union. Il faut noter ici qu'aucun acte législatif ne peut être adopté dans le domaine de la PESC, ce qui semble logique étant donné la nature mouvante des relations internationales. Du reste, le traité de Lisbonne modifie les types d'actes adoptés dans le domaine de la PESC. Désormais, Le Conseil européen et le Conseil de l'UE adoptent uniquement des décisions portant sur les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union, et sur les actions et positions à mener par l'Union. Bien que l'adoption d'un acte à majorité qualifiée par le Conseil octroie dans certains cas plus de souplesse au processus de décision en politique étrangère, celui-ci reste quoiqu'il en soit respectueux des souverainetés nationales. En effet, le traité prévoit que, si un État membre déclare que, « pour des raisons de politique nationale vitales qu'il expose »[1], il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote[2]. Il doit alors s'ensuivre des discussions entre le haut représentant et l'État membre.

Le Conseil de l'UE est constitué de différents conseils thématiques dont le Conseil des affaires étrangères, Conseil à part entière depuis le traité de Lisbonne qui a scindé en deux le Conseil 'affaires générales et relations extérieures'. En son sein siègent les ministres des Affaires étrangères des États membres. Ce conseil est le principal acteur de l'élaboration de la PESC dans la mesure où il prend les décisions nécessaires à sa définition et à sa mise en œuvre, en fonction des orientations générales définies par le Conseil européen. Le Conseil des

1 ibid.

2 La formule rappelle le « compromis de Luxembourg » signé le 30 janvier 1966 suite à la crise de la chaise vide provoquée par la France qui refusait de siéger au Conseil du fait du passage au vote à la majorité qualifiée. Voir : TERPAN, Fabien. *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne.* Paris: Documentation française, 2010. p.22.

affaires étrangères est ainsi chargé « d'élaborer l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union »[1].

Il est présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est aussi chargé d'exécuter les décisions des Conseils. Le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la PESC et conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers. Il est assisté, depuis le traité de Lisbonne, du SEAE. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnels détachés des services diplomatiques nationaux. Le rôle du haut représentant peut être problématique lorsque ce dernier prend trop d'initiatives, puisqu'il est avant tout soumis aux décisions des États membres. Ainsi, en juillet 2009, le haut représentant européen, Javier Solana, affirme qu'après une date fixe, une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU devrait proclamer l'adoption de la solution de deux États et accepter l'État palestinien comme un État membre à part entière des Nations unies. Néanmoins, quelques mois après, au Conseil européen de décembre 2009, il est désavoué par les États membres qui ne soutiennent pas cette initiative et appellent à 'une solution négociée' entre les parties devant mener à la constitution d'un État palestinien.

Ce sont les États membres et le haut représentant qui ont conjointement la charge, selon l'article 26 du traité, de l'exécution de la PESC, en utilisant à la fois les moyens nationaux et ceux de l'Union. Puis c'est le Conseil qui assume, conjointement avec le haut représentant, la lourde responsabilité d'assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Or, à 27 États, il n'est pas évident de surveiller constamment les décisions des différents gouvernements, et encore moins de les réprimer si leurs politiques ne sont pas conformes aux décisions de l'UE. La PESC étant de nature intergouvernementale, le Conseil se prononce, pour l'essentiel, à l'unanimité, ce qui implique une nécessité évidente de respecter les souverainetés nationales lors de la mise en œuvre de la PESC.

Il est intéressant de noter que c'est un réseau de comités intergouvernementaux, relié au Conseil, qui est chargé de la préparation des travaux du Conseil dans tous les domaines. Dans celui de la PESC, c'est principalement le Comité politique et de sécurité (COPS), qui est

[1] Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010 http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

un des organes principaux en charge de la préparation de ces travaux, notamment à travers la coordination des divers groupes de travail thématiques. Ce dernier suit aussi la situation internationale et émet des avis à l'intention du Conseil. Il joue donc un rôle de premier plan en amont de la définition de la PESC. Le COREPER, le Comité des représentants permanents des États membres, et plus précisément la section du COREPER II, prépare les travaux du Conseil affaire étrangères. Ce réseau intergouvernemental est renforcé par le réseau de communication entre les diplomaties des États membres et la Commission, le COREU. Ce dernier joue notamment un rôle important dans le processus d'écriture des déclarations de la présidence au nom de l'UE, qui sont précédées d'échanges écrits nombreux entre les diplomaties européennes, avant de parvenir à un consensus sur un discours particulier.

Ce sont donc les Conseils, conjointement avec les réseaux intergouvernementaux, qui sont les principaux responsables de l'édiction du discours européen dans le domaine de la PESC. Ce discours est ensuite repris et justifié, et parfois critiqué, par les institutions supranationales, le Parlement et la Commission.

- **La Commission**

La Commission joue a priori un rôle plus limité que les Conseils dans la politique extérieure de l'UE de manière générale, sauf en ce qui concerne l'aide extérieure ou le commerce. La Commission partage cependant un droit d'initiative avec le haut représentant, pour les domaines qui sont de son ressort, en dehors de la PESC. Du reste, elle a sous sa responsabilité de nombreux aspects opérationnels de la politique étrangère de l'UE. Elle gère la coopération pour le développement, à travers la Direction générale (DG) 'Coopération pour le développement / Europaid', l'aide humanitaire à travers la DG 'Echo', la politique commerciale à travers la DG 'Commerce', et certains volets externes des politiques internes. La DG 'Relations extérieures' enfin est la plus importante en nombre de fonctionnaires européens. C'est à elle que sont en effet rattachées toutes les délégations de l'UE, chargées depuis le traité de Lisbonne de représenter non plus uniquement la Commission, mais l'UE dans le monde.

Son expérience de négociatrice avec les États tiers au nom de l'UE et la présence de ses délégations dans certains d'entre eux la dotent ainsi d'un atout certain lorsqu'il s'agit de tirer des avantages politiques des liens économiques existants. Par exemple, nous verrons que l'équipement destiné aux policiers palestiniens à travers la mission de police EUPOL COPPS

basée à Ramallah transite souvent par la délégation de l'UE à Tel Aviv, puisque l'assentiment israélien est indispensable afin d'importer le matériel et que la délégation a su gagner la confiance de l'État israélien. Ainsi, dans les zones géographiques tendues politiquement, le rôle joué par la Commission peut s'avérer primordial pour l'UE afin de rendre fongible sa puissance économique. Cette interdépendance de l'économique et du politique dans les relations extérieures de l'UE s'illustre aussi par l'existence de la Politique européenne de voisinage (PEV), politique hybride visant au développement des relations économiques, politiques et stratégiques de l'UE avec certains de ses 'voisins'. Cette politique repose donc, d'un point de vue institutionnel, sur une pluralité d'acteurs : la Commission, à travers son commissaire pour l'élargissement et la PEV, Stefan Füle, le haut représentant et le service européen d'action extérieure sur lequel il s'appuie, ainsi que le Conseil et ses organes pour tout ce qui concerne l'approfondissement des relations politiques et stratégiques avec les États concernés.

Il est important de noter aussi que l'action de la Commission dans le domaine des relations extérieures peut être problématique lorsqu'il crée des doublons avec celui du Conseil. Par exemple, des agents de la Commission se sont rendus dans les territoires palestiniens afin de réaliser des audits du secteur judiciaire palestinien, alors que la mission EUPOL COPPS était chargée de la même mission. Sur le terrain, les agents palestiniens étaient étonnés du fait que des représentants européens viennent leur poser deux fois les mêmes questions à quelques mois d'intervalle, donnant ainsi l'image d'un manque d'efficacité dans l'action extérieure de l'UE. C'est donc pour favoriser une meilleure coordination entre l'action du Conseil et celui de la Commission que le haut représentant est, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à la fois le président du Conseil des affaires étrangères et le vice-président de la Commission.

- **Le Parlement européen**

Le rôle du Parlement européen dans la politique étrangère européenne est plus limité que celui de la Commission. Cela ne signifie pas que son influence soit nulle cependant. Les députés doivent désormais donner leur aval aux accords internationaux négociés par l'UE, comme par exemple les accords commerciaux, en l'absence duquel l'accord ne peut rentrer en vigueur dans l'UE. Ainsi, deux accords UE-Israël ont été gelés en l'absence de l'aval du Parlement. Le premier est le protocole sur la participation d'Israël à des programmes

communautaires, signé en mai 2008[1], dont le principe se trouve au sein du second Plan d'action; le second est l'accord de reconnaissance mutuel ACAA (*Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products*) sur les produits pharmaceutiques signé en mai 2010 par les deux parties, qui rentre finalement en vigueur fin 2012. Ainsi, du fait des nouvelles responsabilités du Parlement, il est à prévoir que le '*linkage*' entre l'approfondissement des relations de l'UE avec Israël et la conformité de la politique de cette dernière avec la solution de deux États[2] sera renforcé. Dans un autre secteur, la propriété intellectuelle, le Parlement a rejeté le 4 juillet 2012 le traité anti-contrefaçon (ACTA), qui visait à renforcer le respect des droits de propriété intellectuelle au niveau international. La majorité des députés ont estimé que ce dernier favoriserait trop les grandes entreprises au détriment des droits des citoyens. L'accord n'est donc pas rentré en vigueur au sein de l'UE.

Le Parlement joue aussi un rôle dans le développement des liens de l'UE avec les État tiers. C'est ainsi une délégation du Parlement dirigée par Alain Poher qui a été la première représentation d'une institution européenne à se rendre en Israël en 1962. La position du Parlement européen évolue ainsi parallèlement à celle des peuples européens, en grande majorité favorables à Israël avant et pendant la guerre des Six jours. Les perceptions deviennent de plus en plus négatives par la suite[3], Israël passant du statut d'État pionnier à celui d'État colonisateur dans l'opinion européenne.

Le Parlement européen fait en effet généralement office de caisse de résonance des diverses sensibilités politiques au sein de la société civile européenne. Il existe ainsi divers groupes d'amitié au sein du Parlement ainsi que des ONG partisanes qui tentent d'influencer le travail des parlementaires, telles que '*the European Friend of Israel'* ou Euro-Palestine. De la même manière qu'il y a au Parlement français des groupes d'amitié franco-palestinien et franco-israélien, deux délégations pour les relations avec Israël et pour les relations avec les Palestiniens se font face au Parlement européen. Celles-ci font des voyages d'études réguliers en Israël et dans les territoires, dont sont issus des rapports conséquents sur la situation

---

1 The European Communities and the Member states and Israel. Protocole on a Framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State of Israel's participation in Community programmes. Brussels, May 2008, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:129:0040:0043:FR:PDF [Consulté le 19 juin 2013]

2 Voir Infra, Partie III

3 Voir Infra, Partie III

politique ainsi que des recommandations souvent partisanes sur la politique de l'UE. Suite à l'opération israélienne Plomb durci menée à Gaza fin 2008-début 2009 par exemple, une délégation du Parlement s'est rendue à Gaza, et notamment la parlementaire Hélène Flautre. De retour de voyage, elle a appelé à rompre le blocus de Gaza et à parler au Hamas, et à geler l'approfondissement des relations avec Israël[1]. De l'autre côté, la délégation parlementaire pour les relations avec Israël, suite à un voyage en Israël début 2012, appelle à renforcer la structure du dialogue politique et à adopter un nouveau plan d'action UE-Israël[2], alors que son adoption a été gelé à la suite de l'opération Plomb durci.

Les discussions et avis du Parlement européen permettent aussi souvent d'expliciter dans les détails les motivations des décisions européennes, du fait de la plus grande liberté de parole dont jouissent les parlementaires. Ainsi, dans un avis de la Commission des relations économiques extérieures, daté de 1997, les parlementaires affirment que le financement européen aux Palestiniens, déjà placé sous le feu de critiques, est primordial. Ils justifient cet avis par la capacité de ce financement à réduire le « pouvoir de séduction des organisations extrémistes »[3], élément de langage que nous retrouvons rarement dans les déclarations du Conseil.

Plus généralement, le Parlement doit aussi être consulté par le haut représentant qui doit veiller à ce que ses vues soient dûment prises en considération. Néanmoins il n'existe pas de véritable contrôle parlementaire sur la PESC ni sur la PCSD.

- L'UE

Une des transformations engendrées par le traité de Lisbonne est la reconnaissance de la personnalité juridique à l'Union européenne en tant qu'acteur à part entière. Seules la Communauté européenne issue du traité de Rome de 1957 et la Communauté européenne sur l'énergie atomique (CEEA) disposaient jusqu'alors de la personnalité juridique. Cette

1 GROS-VERHEYDE, Nicolas. H. Flautre (PE): « Rompre le blocus de Gaza et parler avec le Hamas ». *Europolitique*, 15 janvier 2009, http://www.bruxelles2.eu/zones/israel-liban-palestine/h-flautreperompreleblocusdegazaetparleraveclehamas.html [Consulté le 11 décembre 2012]

2 Delegation of the European Parliament for relations with Israel. EP delegation's statement on Israel. 9 May 2012.

3 Parlement européen, Commission des relations économiques extérieures. Avis de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen à l'intention de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, par la Communauté européenne, d'un accord d'association euro-méditerranéenne intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne et l'OLP pour le compte de l'AP de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Strasbourg, 7 avril 1997.

reconnaissance se traduit par la fusion de la Communauté et de l'UE pour ne laisser subsister que l'UE, et par la disparition de la structure en pilier héritée du traité de Maastricht. Cette fusion doit aussi renforcer la visibilité de l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale en développant ses capacités. Elle peut désormais conclure des traités ou adhérer à des conventions internationales en son nom propre. Cette reconnaissance rend l'UE plus apte à s'affirmer vis-à-vis d'acteurs tiers. Par exemple, en novembre 2012, Israël décide, en représailles à la reconnaissance de la Palestine comme État observateur non membre des Nations unies, de reprendre les constructions des colonies dans la zone E1 située entre Jérusalem et la colonie de Maaleh Adumim. Alors que la France et le Royaume-Uni convoquent l'ambassadeur d'Israël dans leur État respectif afin de protester, le secrétaire général exécutif du SEAE, le français Pierre Vimont, décide lui aussi de convoquer début décembre l'ambassadeur israélien à Bruxelles afin de lui faire part des préoccupations de l'UE[1]. C'est, à la connaissance de l'auteur, la première fois que l'ambassadeur israélien vis-à-vis de l'UE est convoqué directement par cette dernière.

- **La délégation de l'UE et les représentations des pays membres**

Selon l'article 32 du Traité sur l'UE, les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers coopèrent entre elles et contribuent à la formulation et à la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union. Elles sont censées intensifier leur coopération en échangeant des informations et en procédant à des évaluations communes. Nous verrons, plus particulièrement sur la question du statut de Jérusalem, que les représentations des États membres contribuent activement à la définition de la position diplomatique de l'UE, à travers un accroissement de leurs échanges d'informations. Elles s'influencent et s'inspirent aussi mutuellement du fait de leurs interactions croissantes.

- **La prise en compte des États tiers : la réception**

Enfin, il est important de prendre en compte la réception de la politique européenne par les États tiers[2] afin de bien comprendre la nature interactive du SEPE. Nous ne souhaitons pas

---

1 Reuters. L'ambassadeur d'Israël à l'UE convoqué par les Européens. 5 décembre 2012, http://fr.news.yahoo.com/lambassadeur-disra%C3%ABl-%C3%A0-lue-convoqu%C3%A9-par-les-europ%C3%A9ens-153727009.html [Consulté le 14 janvier 2012]

2 LAÏDI, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power.* Paris: Palgrave Macmillan, 2008. p.133, PARMENTIER, Florent. The Reception of EU Neighbourhood Policy In Zaki, LAÏDI dir. *EU Foreign Policy in a Globalized World*. Londres Routledge, 2008.

établir ici une corrélation positive entre la réception de l'UE comme une puissance normative par un État tiers et l'effectivité de sa politique vis-à-vis de celui-ci, tel que l'ambitionnent Tomas Diez et Michael Pace[1]. L'objectif est plutôt de jeter un regard plus réaliste sur l'action extérieure de l'UE. Nous verrons que les relations de pouvoir entre l'UE et les États tiers ont un impact certain sur la nature de cette réception et plus généralement sur la capacité de l'UE en termes d'influence. L'asymétrie de puissance entre l'UE et un État tiers favorise ainsi l'efficacité de la promotion de certains types de normes. Comme le souligne e nneth Waltz, plus un État est dépendant vis-à-vis d'un autre, plus les moyens afin de l'influencer et d'affecter ses choix sont importants[2]. Cette maxime se vérifiera dans le contexte des relations entre l'UE et les Palestiniens. Cela ne signifie pas que les normes soient forcément intégrées en pratique, au niveau substantiel dans le système légal, ce processus dépendant d'autres facteurs notamment cognitifs et culturels[3]. Par exemple, la loi fondamentale de l'Autorité palestinienne dispose dans son article 5 que le système de gouvernement en Palestine doit être un système parlementaire démocratique reposant sur un pluralisme politique et un pluripartisme[4]. Nous verrons qu'il en va différemment dans la réalité. Dans le cas d'Israël, malgré une méfiance à l'égard de l'UE au niveau politique, des normes européennes peuvent être intégrées souvent volontairement afin d'accéder à certains marchés européens, de participer à des programmes communautaires, ou encore de renforcer son identité occidentale au détriment de son ancrage méditerranéen. Du reste, il est possible aussi pour un État tiers, en fonction, notamment mais pas uniquement, de ses relations de puissance avec l'UE, de renégocier certaines normes conditionnant leurs relations.

Mais avant d'aborder la capacité de renégociation des différents agents du système européen en politique étrangère, il nous faut tout d'abord penser la nature des relations entre l'agent et la structure au sein du SEPE.

---

1 DIEZ, Thomas , PACE, Michelle. Normative power Europe and Conflict transformation. *EUSA Conference Montreal*, 2007. Montreal: http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/diez-t-01a.pdf [Consulté le 5 March 2011]

2 WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1 p.15.

3 DELPEUCH, Thierry L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art *CERI-Questions de recherche*, Décembre 2009. http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/qdr27.pdf [Consulté le 27 février 2013]

4 Palestinian Authority. Amended Basic Law. Ramallah, 19 March 2003.

C- Les agents et la structure

1) Le débat en relations internationales

Il est difficile de comprendre la capacité et le fonctionnement du SEPE sans prendre en considération sa position au sein du système international. Si l'action des agents européens est encadrée par la structure du système européen, elle est aussi contrainte par la position de l'UE au sein de ce système international. Il serait par exemple irréaliste d'expliquer le comportement des agents européens, dont les États membres et les représentations européennes en Israël/territoires palestiniens, sans prendre en considération le rôle des États-Unis. En outre, il est évident que la structure du conflit en lui-même limite la capacité des agents européens. En paraphrasant Max Weber, nous pouvons dire qu'il est essentiel de contextualiser le SEPE afin d'en comprendre à la fois la capacité et les effets.

La nature des relations entre la structure et l'agent est un des grands débats qui animent les relations internationales. Qui de la structure sociale ou de l'agent détermine l'autre[1] ? Nous reprenons en partie la définition de l'agent proposée par Nicolas Onuf, l'instigateur du constructivisme en relations internationales[2], apparu d'abord en sociologie, en philosophie et en anthropologie. L'agent est celui qui est concerné par une situation du fait des règles définies. Ainsi personne n'est un agent dans toutes les situations[3]. Le fait d'être un 'agent' peut aussi résulter, au-delà des règles fixées, d'un rapport de force voire d'un état de nature. Selon le réaliste Raymond Aron, c'est le caractère naturellement anarchique du système international qui conditionne l'action des États, les agents centraux dans la pensée réaliste[4]. L'école néo-réaliste défensive des relations internationales, fondée par Kenneth Waltz, explique ainsi que la sécurité est l'objectif premier des États car ce n'est qu'à condition que leur survie soit assurée que les États cherchent à satisfaire d'autres buts tels que la tranquillité, le profit ou la puissance[5]. La structure du système international détermine donc,

---

1 BATISTELLA, Bario. *Théorie des relations internationales.* Paris: Les presses de Sciences Po, 2006. p.291.

2 ONUF, Nicholas. *World of our making.* Colombia(SC): University of South Carolina Press, 1989.

3 ONUF, Nicholas. Constructivism : A User's Manual. In UB L OV , Vendulka, ONUF, Nicholas, KOWERT, Paul dir. *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E Sharpe, Inc., 1998.

4 ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations.* Paris: Calmann-Lévy, 1962.

5 WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New-York: McGraw-Hill, 1979.

selon l'école réaliste, les intérêts des agents, compris ici comme les États, c'est-à-dire avant tout la défense de leur sécurité. Nous montrons par la suite que la sécurité reste en effet un des motifs d'action des États membres les plus notables, au sein de la politique étrangère européenne.

Néanmoins, les intérêts des États ne sont pas uniquement déterminés par leur place dans la structure, de même que la structure n'est pas figée. Jeffrey T. Checkel démontre la constitution mutuelle de l'agent et de la structure[1]. En d'autres termes, en épousant une ontologie – une approche de la réalité – intersubjective, le constructivisme apporte une nuance importante à une conception uniquement déterministe du comportement des agents. Les agents ont la capacité à travers leurs actions de transformer en partie la structure qui les environne. Les intérêts des agents sont aussi déterminés par leurs interactions avec la structure, de même que leurs identités. Ainsi, il est possible d'expliquer la construction européenne de l'après-guerre par le désir des États d'assurer leur sécurité sur le moyen/long terme. Les États membres ont ainsi souhaité dépasser durablement leurs velléités nationalistes en transformant la structure politique qui prédéterminait leurs actions, à travers la création d'une unité politique ad-hoc, la Communauté européenne. De la même manière, Michael Barnet explique qu'Itzhak Rabin a su créer un espace culturel au sein de la politique israélienne dans lequel un retrait des territoires devenait désirable et légitime[2] préalablement aux accords d'Oslo.

Alexander Wendt, dans *Social Theory of International Politics*[3], affirme ainsi que les agents sont à même de déterminer le type de 'culture anarchique' qui les environne. Il fait la distinction entre trois types de culture déterminant les relations entre les États. La première est la culture hobbesienne, présente au sein de l'état de nature. L'homme y étant un loup pour l'homme, chacun doit donc lutter pour sa propre survie, à l'image des États sur la scène internationale. Cette culture caractérise les relations entre la Corée du Sud et la Corée du Nord aujourd'hui, de même que celles entre les radicaux Israéliens et Palestiniens. La seconde est la

---

1 CHECKEL, Jeffrey T. Social Construction and Integration. *ARENA working paper* 1998. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1998/wp98_14.htm [Consulté le 20 février 2013]

2 BARNETT, Michael. Culture, Strategy and foreign policy change: Israel's Road to Oslo. *European Journal of International relations*, 1999, vol.5, n° 1

3 WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge Cambridge University Press, 1999.

culture lockéenne, caractérisant le système westphalien et celui du droit international. C'est celle qui caractérise la majorité des 'relations d'inimitié' aujourd'hui selon Wendt, dans la mesure où elles seraient désormais contraintes à la fois par la théorie de la 'guerre juste' et par différentes normes internationales. Les guerres ne seraient plus existentielles, constitutives, mais déterminées par des désirs de conquêtes territoriales ou par la recherche d'avantages stratégiques. La troisième est la culture kantienne. Elle caractérise les relations entre les États européens et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) après la Seconde guerre mondiale, constituant désormais une 'communauté de sécurité'[1]. Les États attendent de chacun le respect de deux règles simples : tout conflit doit être réglé sans guerre ou menace de guerre, et si la sécurité d'un État est menacée par un État tiers, les autres s'engagent à se battre à ses côtés. Alexander Wendt démontre ainsi que « l'anarchie est bien ce que les États en font »[2]. S'il est parfois difficile dans la réalité de faire une distinction précise entre guerre existentielle et guerre de conquête, de même qu'entre culture kantienne et lockéenne, cette classification a l'avantage de montrer la capacité des agents à transformer leur environnement stratégique, par la force de leur volonté.

Nous adoptons donc la posture du 'constructivisme tempéré[3], s'éloignant d'une approche post-moderne du constructivisme définissant la réalité comme une pure construction sociale, ignorant ses déterminations matérielles. Elle s'éloigne aussi d'un certain idéalisme constructiviste caractérisant les travaux de Ian Manners, Thomas Diez ou Nathalie Tocci sur la puissance européenne, présupposant le nécessaire caractère bienveillant et non imposé de la puissance normative européenne[4]. Le constructivisme modéré met plutôt l'accent sur

---

1 DEUTCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton: Princeton University Press, 1957.

2 WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International organization*, 1992, vol.46, n° 2

3 LAÏDI, Zaki. Vers un « constructivisme tempéré ». Le constructivisme et les études européennes. avril 2008. Paris: http://www.laidi.com/sitedp/sites/default/files/S%C3%A9minaire%20constructivisme%20doc%20final.pdf [Consulté le 22 février 2013]

4 MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2 , MANNERS, Ian , Diez, Thomas. Reflecting on normative power Europe. In BERENSKOETTER, Felix and WILLIAMS, M.J. dir. *Power in world politics*. London: Routledge, 2007. , TOCCI, Nathalie. When and why does the EU act as a normative power in its neighbourhood? In *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?,* 2008. European Security Forum working paper: European Security Forum, p. http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=88204 [Consulté le 1er février 2010]

l'importance des interactions entre l'agent et la structure et le caractère évolutif des idées et des identités véhiculées en son sein[1]. Cette approche nous permet de concilier l'utilisation d'outils constructivistes et réalistes afin d'expliquer le fonctionnement de la politique étrangère de l'UE à travers le concept du SEPE.

Cette perspective nous permet en outre de mettre l'accent sur les États comme agents principaux de la politique étrangère européenne, et de souligner l'importance de prendre en considération les relations de puissance afin de comprendre l'impact des normes européennes. Richard Ned Lebow affirme que le grand historien Thucydide, auteur au 5ème siècle avant J-C de la *Guerre du Péloponnèse*, et considéré comme un des fondateurs du réalisme en relations internationales, serait à la fois réaliste et constructiviste[2]. Il étudie en effet les relations entre le nomos – convention, tradition, lois – et la phusis – la nature – et leurs implications vis-à-vis du développement des civilisations. De la même manière, Raymond Aron considère que les intérêts nationaux ne sont pas déterminés et figés et qu'il est absurde de comprendre les relations internationales comme une science exacte selon laquelle le sociologue dicterait à l'homme d'État avec exactitude les intérêts qu'il devrait défendre[3]. La réalité, pour être comprise, nécessite souvent l'utilisation de concepts issus de différentes écoles des relations internationales, comme l'affirme le néo-réaliste Stephen Walt :

> « En résumé, chacune de ces perspectives concurrentes de la réalité capte des aspects importants de la politique mondiale. Notre compréhension en serait appauvrie si notre réflexion se limitait à une seule d'entre elle. Le diplomate 'complet' du futur devra avoir connaissance de l'inexorable rôle de la puissance mise en exergue par le réalisme, garder à l'esprit l'accent mis par le libéralisme sur les forces domestiques et réfléchir occasionnellement à la vision constructiviste du changement »[4].

---

1 A propos du constructivisme modéré, voir: LAÏDI, Zaki. Vers un « constructivisme tempéré ». Le constructivisme et les études européennes. avril 2008. Paris: http://www.laidi.com/sitedp/sites/default/files/S%C3%A9minaire%20constructivisme%20doc%20final.pdf [Consulté le 22 février 2013] SANTA CRUZ, Arturo. Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms : the case of International Election Monitoring. *International organization*, 2005, vol.59, n° 3

2 NED LEBOW, Richard. Thucydides the Constructivist. *American Political Science Review*, 2001, vol.95, n° 3

3 ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations.* Paris: Calmann-Lévy, 1962. p.288.

4 WALT, Stephen. International relations: One world, many theories'. *Foreign Affairs*, 1998, vol.110, n° 1

Stephen Walt a le mérite ici de souligner les insuffisances de chacune des écoles des relations internationales et la nécessité parfois de les associer afin d'expliquer la réalité. La vision constructiviste nous semble en revanche essentielle à une époque où les idées n'ont jamais circulé aussi vite, du fait de la multiplication des canaux de communication. Celle-ci favorise le transfert des expériences et les aspirations au changement, comme le démontrent les évènements du Printemps arabe. Cela ne signifie pas cependant qu'il soit forcément nécessaire de se référer à différentes écoles des relations internationales afin de mieux apprécier les différentes facettes d'une réalité sociale, mais que l'objectif de proximité avec la réalité doit l'emporter sur la cohérence théorique absolue. Ainsi, si une école ne permet pas d'appréhender dans sa globalité la réalité, cela ne signifie pas que la réalité ait tort, mais que cette école montre ses limites. Il est alors nécessaire d'y introduire, dans certains contextes, et de manière cohérente, certains concepts à même de l'enrichir et de la rendre plus proche de la réalité observée. Comment saisir l'impact des normes européennes sans prendre en considération les relations de puissance mises en exergue par l'école réaliste ? Comment évoquer la politique étrangère européenne sans utiliser la notion de puissance normative issue de l'approche constructiviste?

L'UE démontre une volonté de transformer son environnement à travers l'exportation de normes lui permettant une meilleure prédictibilité du comportement des États tiers et l'accroissement potentiel de son influence sur les préférences de ces derniers[1]. Une seule théorie n'est pas à même de rendre compte de la complexité de cette politique[2]. Nous utilisons ainsi des concepts issus de l'école constructiviste modérée, et de l'école néo-réaliste des relations internationales, dite aussi réaliste structurelle, afin de mieux comprendre la politique étrangère européenne. Nous reprenons essentiellement le statocentrisme de l'école réaliste ainsi que son approche de la sécurité et de la puissance. De l'approche constructiviste, nous reprenons l'acception des normes dans la politique étrangère européenne et nous soulignons le caractère mutuellement constitutif des agents européens et de la structure qui encadre leur action.

---

1 Voir à ce sujet: HARPAZ, Guy. Approximation of laws in the EU-Med context: A realist Perspective. *European Journal of Law Reform*, 2007, vol.9, n° 3 , LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005.

2 ROISBERG, Roy H., PENKSA, Susan E. *The European Union in Global Security: The Politics of Impact.* London: Plagrave Studies in European Union politics, 2012. p.3.

2) L'impact de la structure sur les agents européens

Afin de mesurer les impacts de la politique étrangère européenne, fonctionnant comme un système, il est important de prendre en considération les éléments structurels qui encadrent son action. Le système international au sein duquel s'inscrit le système européen est particulièrement contraignant, du fait de la nature même de l'UE. Face à l'hyperpuissance américaine, elle se trouve désavantagée et se laisse ainsi parfois dicter ses préférences, au grand dam de ceux qui militent pour une plus forte indépendance stratégique de l'UE[1]. Vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, les préférences et l'agenda américains marquent notablement la politique étrangère européenne. La capacité d'action des États membres, acteurs principaux du SEPE, est contrainte par les choix des États-Unis et ses attentes envers l'UE. L'UE dispose néanmoins de différents atouts structurels dans la région, principalement sa puissance économique, ainsi que sa proximité géographique et les liens développés par ses États membres avec certains États du Proche-Orient. Ceux-ci constituent des opportunités pour les agents européens.

Du reste, s'étant construite par la norme, au niveau aussi bien institutionnel que monétaire et économique, l'UE dispose d'un acquis communautaire important dont la diffusion est à même de favoriser la prédictibilité et la stabilité des États de son voisinage. La propre histoire du continent européen, reposant sur le modèle d'États-nations source de stabilisation, l'amène à considérer la création d'un foyer national palestinien, à travers la solution de deux États, comme le moyen le plus sûr de parvenir à une stabilité et une paix régionale sur le long terme. Afin d'y parvenir, elle cherche, à travers ses normes et autres outils, de légitimer, comme nous le verrons, l'Autorité palestinienne sur la scène internationale et de renforcer les institutions de ce proto-État. Vis-à-vis d'Israël, l'UE crée progressivement une interdépendance normative au niveau économique, technologique, scientifique, culturel, voire stratégique. L'objectif – non atteint – est notamment de créer à terme un dialogue stratégique permettant d'influencer les préférences politiques d'Israël.

Au sein de notre approche théorique, le SEPE constitue la variable intervenante et plus précisément, l'action de ses agents et la diffusion de normes venant soutenir les prises de positions européennes. L'évolution de la structure des relations internationales, comprenant dans notre cas les évolutions du conflit et l'action des États-Unis principalement, est définie

[1] GNESOTTO, Nicole. *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?* Paris: Armand Colin, 2011.

comme la variable indépendante. Nous ne nous intéressons en effet ni aux causes du conflit israélo-palestinien, ni aux racines de la puissance américaine dans la région. Nous les considérons comme des faits et nous nous concentrons à la fois sur le SEPE et ses effets vis-à-vis de l'environnement stratégique de l'UE. L'objectif de notre recherche n'est pas d'interroger le réalisme et l'opportunité de la solution de deux États, ni même son aptitude à stabiliser la région sur le long terme, bien que nous serons amenés à aborder à plusieurs reprises cette problématique. Il est évident du reste que la résolution du conflit ne dépend pas uniquement des Européens, loin de là, mais notre objet d'étude étant le SEPE, c'est à son action et à ses effets que nous nous intéressons ici.

Variable indépendante	**Variable intervenante**	**Variable dépendante**
Structure des relations internationales *Structure du conflit, Interventions extérieures (Etats-Unis)*	SEPE : Action de ses agents et diffusion de normes (politiques, techniques, comportementales)	Stabilisation de son environnement stratégique : *Promotion et réalisation de la solution de deux Etats.*

Table 1. L'impact du Système Européen en Politique Etrangère sur son environnement stratégique

Nous distinguons trois types de normes au sein de la politique étrangère commune: techniques – les mécanismes financiers tels que le financement européen aux Palestiniens, ou encore les règlements tels que le règlement REACH[1] sur les substances chimiques, ayant une incidence sur les relations de l'UE avec les États tiers – politiques – les solutions promues vis-à-vis de conflits, ou encore les principes politiques tels que la démocratisation ou l'État de droit – et comportementales – les normes fixées par les autorités européennes encadrant l'action de ses agents en Europe ou dans les États tiers, telles que l'interdiction faite aux agents de l'UE de rencontrer des membres du Hamas. Ces normes constituent la structure normative européenne en politique étrangère. Les agents européens, nous allons le voir, sont à même de les faire évoluer.

[1] Voir : http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index_fr.htm [Consulté le 8 février 2013]

D - Un système triangulaire de renégociation

Le caractère mutuellement constitutif des agents européens et de la structure normative, au sein de laquelle leurs actions se situent, s'illustre par le fait que les normes soutenant le SEPE évoluent et se transforment en fonction de l'action des agents européens. De la même manière, la capacité et le comportement de ces derniers sont fortement influencés par la structure normative européenne. Ce que le processus de renégociation des normes européennes met en exergue, c'est la flexibilité intrinsèque au système européen, résultant du fonctionnement même du SEPE. Ce que démontre aussi ce processus, c'est la capacité d'agents européens à faire évoluer les normes européennes, et au-delà des normes, les intérêts communs, tels qu'ils sont perçus au niveau européen.

Les agents européens concernés sont aussi bien les États que les institutions européennes et les représentations européennes dans les États tiers. Ce processus illustre le caractère constamment évolutif du SEPE. La capacité des agents à renégocier le contenu et l'application de normes promues par l'UE démontre ainsi l'interactivité de ce système.

Le processus de renégociation de normes fait référence à l'action d'agents européens engendrant une négociation de normes européennes, comportementales ou politiques, préalablement adoptées. Il peut concerner directement le contenu de normes, c'est-à-dire leur formulation elle-même, ou encore leur portée, c'est-à-dire leurs conséquences en termes opérationnels du fait de la manière dont elles sont appliquées aussi bien dans les États tiers que par les institutions européennes et les États membres. La structure normative européenne en politique étrangère évolue en conséquence.

Nous distinguons deux types de renégociations en fonction des acteurs concernés : le premier est vertical et résulte de l'action d'agents européens issus de représentations européennes dans les États tiers. Il vise à provoquer une transformation du contenu et/ou de la portée d'une norme. Nous illustrons ce processus par l'évolution de la position européenne sur le statut de Jérusalem dans la prochaine partie.

Le deuxième type de renégociation est horizontal et porte sur l'action des États eux-mêmes, engendrant de manière volontaire ou non une renégociation du contenu d'une norme ou de sa portée. Nous l'illustrons par les réactions des États membres et plus particulièrement de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la France, au problème des exportations israéliennes

provenant des territoires occupés, et par leurs répercussions sur la portée des normes européennes se référant à ce sujet[1].

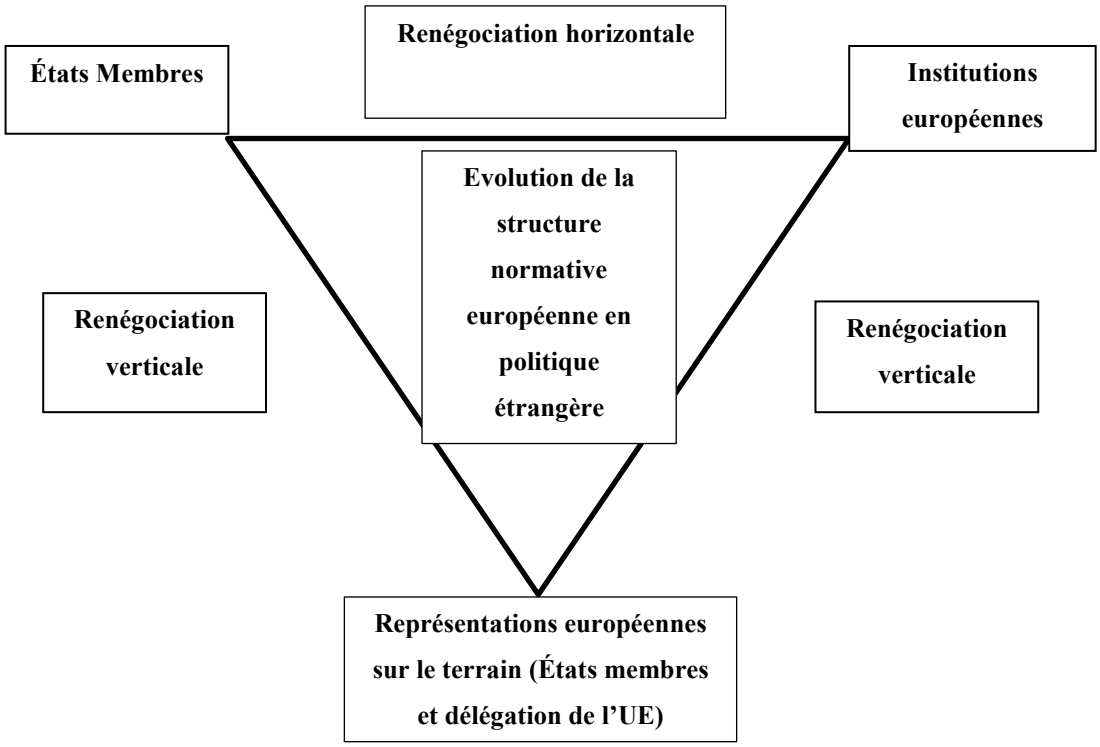


Table 2. Un système dynamique de renégociation des normes

Un processus de renégociation peut aussi résulter de l'action d'un acteur externe au SEPE, d'États ou entités politiques tiers. Il porte alors généralement sur la structure de leurs relations avec l'UE et vise à en modifier les normes constitutives. Il se manifeste plus particulièrement lorsque l'asymétrie de puissance de cet État avec l'UE est moins importante. Nous l'observerons ainsi plus particulièrement dans les relations entre Israël et l'UE.

Nous avons évoqué les défis posés par l'introduction d'une politique étrangère commune au sein de l'UE, puis développé le concept de système européen en politique étrangère. Il nous reste maintenant à nous interroger sur la capacité de puissance produite par ce système. Un des outils principaux que nous identifions au sein de cette politique étrangère étant les normes, celles-ci peuvent-elles constituer des vecteurs de la puissance européenne?

[1] Voir Infra partie II, chapitre III

Chapitre 3 - La puissance par la norme

A- La puissance et la norme

Traditionnellement, le concept de puissance est intrinsèquement lié à la capacité militaire. La capacité pour un agent d'affecter le comportement d'autres agents afin d'obtenir les résultats qu'il souhaite – la définition de la puissance selon Joseph Nye[1] – est alors évaluée essentiellement en termes matériels. L'objectif de la politique étrangère des États est de défendre leurs intérêts sur la scène internationale, et en premier lieu, leur sécurité. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, Hans Morgenthau affirme ainsi que la défense de la sécurité nationale oblige les États-Unis à augmenter leur puissance de manière à ce que celle-ci soit sans égale au moins en occident[2]. Dans le contexte de la Guerre froide, la puissance est principalement synonyme de capacité militaire, nécessaire à 'endiguer' toute velléité d'influence de l'empire soviétique sur le continent européen. Cette volonté de puissance des États, et plus particulièrement des deux blocs, américain et soviétique, est censée assurer une stabilité à travers un équilibre des puissances. Après la fin de la Guerre froide, cette conception est en partie reprise par l'école néo-réaliste offensive des relations internationales, dont un des représentants principaux est John Mearsheimer. Selon lui, l'anarchie du système international amène les États à rechercher la puissance afin d'atteindre une position hégémonique et préserver ainsi leur sécurité[3]. L'école néo-réaliste défensive, représentée notamment par Kenneth Waltz et Stephen Walt, affirme que le premier objectif des États est d'assurer leur sécurité, et non d'accroître leur puissance. Quoiqu'il en soit, selon ces auteurs la recherche de la sécurité implique la présence d'une capacité militaire forte.

Une conception plus moderne de la puissance, et toujours liée au modèle américain, associe une capacité de défense forte à la présence de ressources financières conséquentes et à une économie forte. Cette association constitue le '*hard power'*, devant permettre à celui qui en est doté d'établir les règles du jeu sur la scène internationale et de construire l'agenda à partir duquel les choix des autres acteurs peuvent être effectués. C'est la définition de la

---

1 NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics.* New York: Public Affairs, 2004. p.2.

2 MORGENTHAU, Hans. *In defense of the national interest: a critical examination of American foreign policy.* New York: Knopf, 1951.

3 MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics.* New York: Norton, 2001.

puissance structurelle selon Susan Strange[1]. Joseph Nye souligne pour sa part, dans le contexte du 'village planétaire'[2], où les besoins en légitimité sur la scène internationale se sont accrus, l'importance du '*soft power'* dans l'exercice du pouvoir. Le '*soft power*' se réfère à la capacité d'amener l'autre à vouloir ce que nous voulons, sans recours à la force[3] :

> « Un État pourra obtenir les résultats qu'il souhaite en politique internationale parce que d'autres États – admirant ses valeurs, imitant son exemple, aspirant à son niveau de prospérité et d'ouverture – veulent le suivre. En ce sens, il est aussi important de définir l'agenda et attirer d'autres acteurs en politique internationale, et pas seulement de les forcer à changer en les menaçant par la force militaire ou des sanctions économiques »[4].

Joseph Nye ne pense pas néanmoins le *soft power* indépendamment du *hard power*, autrement dit, de la présence d'une capacité militaire, financière et économique importante. Il perçoit ces deux formes de pouvoir de manière interdépendante, et s'il cherche à convaincre le gouvernement américain au lendemain du fiasco irakien à faire davantage usage de son *soft power*, à aucun moment il ne l'enjoint de délaisser sa capacité militaire.

Ces définitions de la puissance s'associent donc naturellement au modèle américain, qui combine les deux faces de la puissance, le *soft* et le *hard power*. Il n'en est pas de même pour le modèle européen. L'UE n'est pas une puissance hégémonique. Elle dispose d'un *hard power* limité, essentiellement d'ordre économique. La Communauté européenne, puis l'UE – sans mésestimer le rôle joué par les États-Unis à travers le plan Marshall et la peur alors suscitée par l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) – est parvenue à assurer sur le continent européen pendant plus d'un demi-siècle une relative stabilité, contrastant avec la violence tragique du demi-siècle précédent. Elle est une puissance économique de premier plan et constitue le plus grand marché au monde avec 500 millions de consommateurs potentiels. Au niveau sécuritaire néanmoins, l'UE, en tant qu'organisation régionale, n'est pas responsable de la défense commune de ses États membres, l'OTAN jouant ce rôle jusqu'à maintenant. L'article 42, paragraphe 7, de la version consolidée du traité sur l'UE concernant

---

1 STRANGE, Susan. *States and Market* London: Pinter, 1994.

2 MC LUHAN, Herbert Marshall *Guerre et Paix dans le village planétaire.* Paris: Robert Laffont, 1970.

3 NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics.* New York: Public Affairs, 2004.

4 ibid. p.5

la défense mutuelle des États membres, affirme la supériorité de l'article 5 de l'OTAN, la clause de défense mutuelle. En effet, ce même article 42 précise que l'OTAN reste le fondement de la défense collective de ses États membres. L'objectif d'une politique de défense commune concerne essentiellement la mise en place de forces d'interventions extérieures aux capacités limitées, mais pas la constitution d'une capacité militaire propre, à même d'assurer la défense du continent européen. Zaki Laïdi souligne ainsi que les Européens ne se perçoivent pas comme les garants ultimes de leur propre sécurité, de même que le Japon, du fait de passés lourds d'un nationalisme aux conséquences dramatiques[1]. Communautairement, les États membres ne perçoivent pas en effet l'UE comme une structure à même d'assurer leur défense. Cependant, certains États membres, et principalement la France et le Royaume-Uni, disposent de leur propre puissance de dissuasion afin d'assurer leur défense en dernier recours. Même dans le contexte de l'après-Guerre froide, la présence d'une force militaire conséquente constitue encore un critère de puissance important. La menace du recours à la force reste un argument de poids afin de convaincre un acteur tiers d'agir conformément à des préférences.

Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que la puissance est de nature essentiellement relationnelle. Elle apparaît lorsque deux entités interagissent, et disparaît au moment où elles se dispersent, souligne Hanna Arendt[2]. Michel Foucault met brillamment en évidence le fait que le pouvoir n'est pas une substance donnée mais seulement un type particulier de relations entre individus[3]. De même que le sens donné à la folie, qu'il étudie, évolue au cours de l'histoire, en fonction des perceptions de la raison à travers les siècles[4], la puissance se définit par rapport à un contexte historique et social particulier. Joseph Nye souligne qu'en politique internationale, les ressources du pouvoir évoluent. Le pétrole n'était ainsi pas une ressource de puissance importante avant l'âge industriel, tout comme l'uranium avant l'âge nucléaire[5]. À une époque où les besoins en termes de légitimité se sont accrus, parallèlement à la multiplication des moyens de communication et d'échange, la capacité à énoncer et diffuser des normes à même d'être adoptées par d'autres agents, constitue une ressource évidente.

---

1 LAÏDI, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power.* Paris: Palgrave Macmillan, 2008. p.8.

2 ARENDT, Hanna. *The Human condition.* Chicago: University of Chicago Press, 1958.

3 FOUCAULT, Michel. *Dits et Écrits, Tome IV.* Paris: Gallimard, 1994.

4 FOUCAULT, Michel. *Histoire de la folie à l'âge classique.* Paris: Gallimard, 1972.

5 NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics.* New York: Public Affairs, 2004. p.3.

L'UE s'est faite par la norme, issue de consensus entre les États membres, et ayant permis sa lente construction puis son élargissement. Zaki Laïdi démontre que la recherche de consensus entre États membres souverains a engendré la nécessité de formuler des normes, autrement dit des standards indiquant des préférences particulières :

> « La norme est au cœur de la construction européenne car elle constitue la ressource essentielle dont disposent les États de droit pour s'associer en rusant avec la souveraineté. La norme est ce qui permet à l'Europe de dépasser la souveraineté de ses États sans l'abolir »[1].

Les théoriciens des relations internationales distinguent différents types de normes. Martha Finnemore et Kathryn Sikkink distinguent les normes selon leurs fins[2] : les normes régulatrices qui contraignent le comportement d'agents, telles que les règles commerciales fixées par l'OMC, les normes constitutives, qui créent de nouvelles catégories d'actions et d'intérêts vis-à-vis d'agents, telles que les permis d'émission de gaz à effet de serre prévus par le protocole de Kyoto[3], et les normes prescriptives indiquant un comportement à adopter. Ces auteurs admettent néanmoins que les normes contiennent généralement toutes un caractère prescriptif. Ils étudient le cycle de vie des normes, en partant de leur émergence jusqu'à leur internationalisation par les acteurs concernés. Selon une perspective strictement réaliste, les normes en politique internationale codifieraient des relations déterminées originellement par des conditions matérielles. Autrement dit, elles n'auraient pas d'impacts indépendamment des relations de puissances préexistantes entre diverses entités. Gregory Flynn et Henry Farrell[4] précisent que, dans un perspective constructiviste et libérale, les normes peuvent contribuer à la formation des intérêts des États de manière indépendante. Elles constituent un pouvoir en soi, et ne dépendent pas uniquement de la puissance matérielle de ceux qui en font la promotion. Elles peuvent ainsi s'émanciper de leurs promoteurs. La norme de l'autodétermination des peuples, étudiée par Gary Goertz et Paul F. Diehl, a pu ainsi

---

1 LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.57.

2 FINNEMORE, Martha , SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change *International Organization*, 1998, vol.52, n° 4 p.891.

3 LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.53.

4 FLYNN, Gregory , FARRELL, Henry. Piecing together the Democratic peace: The CSCE, Norms, and the 'construction' of security in Post-Cold War Europe. *International organization*, 1999, vol.53, n° 3

échapper aux puissances européennes au moment de la décolonisation. Les idées contenues dans les normes existent indépendamment de ceux qui en sont à l'origine. Alors que l'école réaliste octroie aux organisations régionales ou internationales peu de capacité à exercer une puissance indépendamment de leurs États membres[1], l'école constructiviste leur reconnaît un pouvoir propre, tout comme aux normes qui les soutiennent. Ainsi, la vie des normes construites autour des principes de démocratie, de règle de droit et de droits de l'homme, aux racines de la construction européenne, n'est pas forcément liée aux intérêts des États qui en font la promotion.

Si ces normes ont une connotation généralement positive, il faut néanmoins se garder de confondre normes avec idéaux de valeurs et de principes comme le souligne Zaki Laïdi[2]. Le processus de diffusion de normes n'est pas indépendant de la défense d'intérêts. Elle repose aussi sur une logique instrumentale, comme le soulignent Martha Finnemore et Kathryn Sikkink[3]. Il ne faut donc ignorer ni les facteurs idéationnels ni les facteurs instrumentaux expliquant la diffusion et la réception d'une norme[4]. C'est à partir du moment où nous effectuons une distinction claire entre norme et bien universel qu'il devient possible d'introduire le concept de 'puissance normative' sans y voir d'oxymore possible[5]. La puissance dépend en effet d'une logique d'intérêt, puisqu'il s'agit d'amener un acteur tiers à adopter nos préférences. Elle ne pourrait donc pas être normative si les normes n'étaient que synonymes de biens communs, à moins de concevoir la puissance normative comme étant celle d'un acteur apolitique et défendant des intérêts universels. Cette conception de l'UE est trop éloignée du réel. Les normes sont des standards indiquant des préférences, dont la formulation et la promotion sont interdépendantes des intérêts des acteurs qui en sont à l'origine. La puissance par la norme implique donc une logique de pouvoir et d'intérêt que

---

1 WALT, Stephen. Alliance formation and the balance of world power. *International Security*, 1985, vol.9, n° 4 , WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1 , WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New-York: McGraw-Hill, 1979.

2 LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.56.

3 FINNEMORE, Martha , SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change *International Organization*, 1998, vol.52, n° 4

4 ZACHER, March W. The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of force. *International organization*, 2001, vol.55, n° 2 p.237.

5 Pour Ian Manners, il n'y a pas de contradiction étant donné le caractère idéationnel que comporte la puissance avant même la création de la CEE. MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2

nous prendrons en considération au moment d'étudier la politique étrangère européenne vis-à-vis des Israéliens et Palestiniens. L'étude de cette dernière implique une désacralisation de l'acteur européen dans les relations internationales, sans nier pour autant la spécificité de la nature politique hybride de l'UE.

B- La puissance normative

Il est généralement admis que le concept de puissance normative puise ses sources dans celui de puissance civile, introduit par François Duchêne au lendemain du lancement de la CPE. À la veille de la première crise pétrolière qui a suivi la guerre du Kippour, les caractéristiques de la puissance évoluent dans un monde où les ressources matérielles sont manifestement épuisables. Les guerres semblent pouvoir se faire sans interventions directes armées[1], le monde étant alors plongé dans la 'Guerre froide'. Les aspects transnationaux des relations internationales gagnent en substance. La puissance civile de la Communauté européenne, selon François Duchêne, repose sur une puissance économique importante, des capacités militaires limitées, et vise à domestiquer les rapports entre les États membres, d'une part, et d'autre part avec les autres États[2]. Cette domestication passe par une contractualisation de ces rapports sur la base de traités et conventions, permettant de rendre le comportement des États « plus prévisible et moins erratique »[3]. Cette conceptualisation de la puissance européenne est alors critiquée par Hedley Bull qui dénonce l'inconsistance d'une posture de puissance civile dans un monde qui n'est pas civilisé[4]. François Duchêne n'en est pas moins réaliste vis-à-vis des implications stratégiques des choix européens de l'après-guerre :

> « L'Europe a échangé l'hubris contre un protectorat américain. (…) L'abdication face à la puissance mondiale n'a pas été ressentie comme une tragédie mais comme une

1 BULL, Hedley. Civilian power Europe : A contradiction in Terms ? . *Journal of common Market studies*, 1982, vol.21, n° 2

2 DUCHENE, François. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Max, Kohnstamm and Hager, Wolfgang dir. *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London Macmillan, 1973. p.21.

3 LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.50.

4 BULL, Hedley. Civilian power Europe : A contradiction in Terms ? . *Journal of common Market studies*, 1982, vol.21, n° 2

> libération et a été populairement associée avec ce qui a semblé être une avancée majeure en termes de civilisation politique. (…) Il n'est pas vraiment nécessaire de souligner ici que ce n'est pas exactement la manière dont les perceptions israéliennes du monde ont été façonnées depuis la guerre »[1].

Dans sa pensée, les États membres restent les acteurs principaux de la puissance civile européenne. C'est sur ce point notamment que souhaite se distinguer Ian Manners lorsqu'il défend le concept de puissance normative. Selon lui, malgré leurs divergences, « Duchêne comme Bull partagent un intérêt pour le maintien du statu quo dans les relations internationales préservant la centralité de l'État-nation westphalien »[2]. Il affirme que la fin de la Guerre froide démontre les limites de cette conception étatiste de la puissance, de même que son rattachement à des données matérielles[3], économiques ou militaires. Selon lui, elle démontre le pouvoir des idées et des normes plutôt que celui de la force. C'est aussi la thèse de Rey Koslowski et Friedrich V. Kratochwil, selon laquelle la fin de la Guerre froide est due à une transformation des normes soutenant le système international, du fait d'une transformation du comportement d'agents, illustrée par les révoltes de 1989 :

> « Les changements fondamentaux en politique internationale surviennent lorsque les croyances et les identités des acteurs domestiques sont altérées de telle manière à altérer aussi les règles et normes constitutives de leurs pratiques politiques»[4].

Ainsi, ce nouveau contexte international nécessite, selon Ian Manners, une nouvelle définition de la puissance insistant sur ses caractéristiques idéationnelles, c'est-à-dire en lien avec la formation des idées. À partir du moment où nous admettons que celles-ci sont à même de transformer le comportement d'acteurs de manière durable, donc à faire évoluer les intérêts des États, il devient indispensable de les intégrer dans la notion de puissance. La puissance normative, selon Manners, est ainsi l'habilité de façonner les conceptions du normal dans les

---

1 DUCHÊNE, François. Israel in the eyes of Europeans: a Speculative Essay. In WEILER, Joseph H.H., GREILSAMMER, Ilan dir. *Europe and Israel : Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988.

2 MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2 p.238.

3 ibid.

4 KOSLOWSKI, Rey , KRATOCHWIL, Friedrich V. Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. *International organization*, 1994, vol.48, n° 2 p.216.

relations internationales. Diverses caractéristiques propres octroient à l'UE cette capacité, plus qu'à d'autres acteurs :

> « Cette alliance d'un contexte historique particulier, d'une '*polity*' hybride et de ses fondements légaux, a, dans le contexte de l'après-Guerre froide, accéléré l'engagement [de l'UE] à placer des normes et principes universels au centre de ses relations avec ses États membres et le monde »[1].

Ian Manners reprend donc en substance la définition de puissance civile de François Duchêne tout en la rendant compatible avec sa vision post-westphalienne et post-moderne de la puissance.

L'importance des idées et leur influence sur la perception des intérêts par les différents agents est en effet digne d'être soulignée. Cette conception repose sur l'idée wébérienne selon laquelle les êtres humains cherchent à donner du sens à leurs actions et au monde[2]. Cependant, si le concept de puissance normative s'adapte bien à la capacité et à l'action de l'UE sur la scène internationale, nous verrons que les États membres, et plus particulièrement la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ici, sont toujours au centre de son action. Les interactions entre leurs intérêts et leurs histoires sont en grande partie aux racines de la politique étrangère européenne. Si les États ne sont plus les uniques acteurs du système européen en politique étrangère, ils en restent les acteurs principaux.

Les normes politiques dont l'UE souhaite faire la promotion à travers sa politique extérieure dérivent de celles qui sont inscrites au sein de l'acquis communautaire et politique de l'UE[3] : la paix, la liberté, la démocratie, la règle de droit ainsi que les droits humains[4]. Ces principes sont intrinsèquement liés à l'identité politique de l'UE, et à son identité internationale. C'est aussi leur attractivité, et donc celle du modèle européen, qui peut être source de puissance. La capacité de l'UE à influencer les conceptions du normal d'autres acteurs passe par sa capacité d'attraction vis-à-vis d'acteurs tiers. En ce sens, le nouveau 'rêve

---

1 MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2 p.241.

2 LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.50.

3 Pour une généalogie de cet acquis politique européen, voir : MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2 p.242.

4 ibid. p.244

européen' décrit par Jérémy Rifkin[1] comme un nouveau modèle social et politique à même de faire concurrence au modèle américain, est potentiellement synonyme de puissance vis-à-vis d'États tiers aspirant à plus de justice sociale notamment. Du reste, les diverses vagues d'élargissement qui se sont accompagnées de l'exportation de ces normes politiques, dans les États concernés, démontrent la force d'expansion de ce modèle sur le continent européen.

L'UE s'étant faite par la norme, et leur diffusion ayant été synonyme de stabilité sur le continent européen, c'est aussi à travers la norme que l'UE gère ses relations avec son voisinage. L'ensemble de normes composant la politique étrangère de l'UE constituent la structure normative de l'UE en politique étrangère. Si elle contraint l'action des agents européens vis-à-vis des États tiers, elle ne la détermine pas, dans la mesure où ces mêmes agents peuvent contribuer à sa transformation par leurs propres actions. Les États tiers peuvent aussi agir afin de faire évoluer les normes européennes. Le concept de SEPE permet de mettre en valeur à la fois le processus de diffusion de normes européennes mais aussi, puisque la puissance est de nature relationnelle, les effets liés à la réception[2] de cette politique par l'acteur concerné.

La diffusion des normes européennes vis-à-vis d'acteurs extérieurs peut être dite directe ou indirecte. L'intégration de ces normes par l'entité concernée peut être dite complète si au niveau substantiel, ou partielle si uniquement à un niveau procédurale, ou encore nulle, en fonction de la manière dont ces normes sont acceptées, rejetées, renégociées ou encore réinterprétées. Concernant la promotion des normes européennes, le modèle européen peut, du fait de son attractivité, faire son autopromotion. La promotion est alors indirecte et consiste en un processus d'imitation, d'émulation et de convergence progressive. À l'inverse, un État qui se veut candidat, ou encore un État voisin souhaitant approfondir ses relations avec l'UE, se verra demander directement d'adopter certaines normes contenues au sein de l'acquis politique européen.

Concernant l'intégration des normes par l'entité tierce, elle dépend à la fois des intérêts de l'acteur en question, de sa capacité, mais aussi d'un 'filtre culturel' auquel fait

---

1 RIFKIN, Jeremy. *Le rêve européen : Ou comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire.* Paris: Fayard, 2005.

2 Pour une bonne méthode d'analyse de la réception des normes européennes, voir : PARMENTIER, Florent. The Reception of EU Neighbourhood Policy In Zaki, LAÏDI dir. *EU Foreign Policy in a Globalized World*. Londres Routledge, 2008.

référence Ian Manners[1]. Elles peuvent être intégrées uniquement au niveau procédural, ou encore au niveau substantiel, si elles sont réellement mises en pratiques par les acteurs en question. Les normes européennes, lorsqu'elles sont réinterprétées par l'acteur concerné, font alors l'objet d'un processus de 'destruction créatrice'. Ce concept, popularisé dans le domaine des sciences économiques par Joseph Schumpeter faisant référence au processus d'innovation économique, est repris par Tyler Cowen[2] afin de caractériser les conséquences de la mondialisation sur les modes de vie culturels, bouleversés et réinventés. Dans le domaine des sciences politiques, ce processus, que nous observerons notamment au moment d'étudier la promotion de la démocratie dans les territoires palestiniens[3], fait référence à la réinterprétation par l'acteur concerné des normes promues par l'UE. Cette réinterprétation dépend de la culture de l'acteur en question, mais aussi de son environnement politique et de ses intérêts vis-à-vis de l'UE. Elle contient donc un aspect éminemment stratégique souvent ignoré, preuve encore que, même si elle le souhaitait, une puissance normative ne pourrait se contenter de promouvoir de 'bonnes' normes sans penser son action en termes stratégiques.

L'entité concernée peut aussi rejeter les normes européennes, dans certaines circonstances, ou encore les renégocier. Cette réception dépend plus particulièrement du degré d'asymétrie de puissance entre l'UE et l'acteur tiers. Plus cette asymétrie est importante, moins ce dernier aura la liberté de renégocier ou rejeter les normes diffusées, puisque sa dépendance vis-à-vis de l'UE est plus importante. L'Europe peut alors être amenée à agir en « empire »[4] si les conditions s'y prêtent. C'est le cas par exemple en 2006, au lendemain de la victoire du Hamas aux élections législatives palestiniennes. L'UE décide alors d'adopter des mécanismes financiers spécifiques favorisant l'éviction du Hamas du gouvernement palestinien[5]. Elles sont alors imposées aux Palestiniens et non négociables. À l'inverse, plus l'asymétrie de puissance entre l'UE et les entités tierces est faible, plus leur capacité à rejeter ou renégocier les normes européennes est importante, et plus l'UE doit se montrer attractive afin de diffuser ses normes. Israël bénéficie ainsi de plus de ressources que les Palestiniens

---

1 MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2

2 COWEN, Tyler. *Creative Destruction, how globalization is Changing the World's Cultures.* New Jersey: Princeton University Press, 2002.

3 Voir Infra, partie IV, chapitre II

4 ZIELONKA, Jan. Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs*, 2008, vol.84, n° 3

5 Voir Infra, partie IV, chapitre II

afin de renégocier le modèle de ses relations avec l'UE et continuer à approfondir leurs relations malgré leurs désaccords politiques[1]. L'UE doit donc se montrer plus attractive pour influencer les choix israéliens, puisque moins à même d'imposer directement ces préférences. Ce cas de figure concerne aussi les relations entre l'UE et l'Ukraine par exemple, qui, bien qu'elle ait accepté d'être intégrée à la PEV à défaut d'être acceptée comme candidat, se montre critique des choix européens à son égard. C'est encore plus nettement le cas de la Russie, qui n'a pas hésité à rejeter le modèle de relations engendré par la PEV auquel souhaitait l'associer l'UE. Le cadre de relations contenu au sein de la PEV normalise d'une certaine manière l'asymétrie de pouvoir entre l'UE et une entité tierce[2], en créant une conditionnalité unilatérale au profit de l'UE, ce que la Russie refuse. Afin d'exercer sa puissance, lorsque l'asymétrie de puissance est plus faible, l'UE doit donc adopter une stratégie plus subtile et proposer des modèles de relations plus flexibles et adaptés aux capacités et aux intérêts des États tiers. Nous le voyons, une puissance normative ne peut se penser de manière unidimensionnelle si elle veut être efficace.

Il nous faut désormais nous interroger sur l'éventuel 'opportunisme' de l'utilisation de ce concept afin d'évoquer la puissance européenne. Ce concept ne reflète-t-il pas un certain 'refus de la puissance' par l'UE et au-delà, la volonté de faire d'une faiblesse une force à travers une stratégie d'évitement de la puissance ?

> « Il est possible d'imaginer – et dans le cas de l'Europe, l'hypothèse s'est révélée vraie – qu'un acteur qui n'est pas l'ultime garant de sa sécurité pratique l'évitement ou, en d'autres termes, le refus plus ou moins prononcé de s'intéresser aux conséquences de son manque d'autonomie. L'évitement peut être interprété comme l'intériorisation acceptée de cette infériorité ou dépendance vis-à-vis du garant ultime de sa sécurité» [3].

Le concept de puissance civile est en effet repris en 2000 par Romano Prodi lui-même, à la veille de l'élargissement européen vers l'est : « [l'Europe] doit se vouloir puissance civile globale au service du développement soutenable dans le monde »[4]. N'est-ce pas une manière

---

1 Voir Infra, partie III

2 LAÏDI, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power.* Paris: Palgrave Macmillan, 2008. p.131.

3 ibid. p.15

4 Romano Prodi, « 2000-2005 : donner forme à la nouvelle Europe », discours devant le Parlement européen de Strasbourg, 15 février 2000, Cité dans : LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.56.

pour l'UE d'auto-légitimer la nature de sa puissance ou de sa faiblesse ? C'est la thèse de Christopher J. Bickerton :

> « Le concept de 'puissance normative de l'UE' peut être compris comme faisant partie d'un effort plus large pour trouver une source claire de légitimité à la politique étrangère de l'UE, tout comme l'utilisation de nombreux autres adjectifs analogues tels que civile, éthique ou post-moderne »[1].

Cette perception se retrouve dans les critiques de type réaliste au concept de puissance normative, telle que celle d'Adrian Hyde-Price.

> « Les conceptions de l'UE comme puissance civile ou normative, engagée à civiliser les relations internationales dans le cadre d'une transformation plus globale de la société internationale (Duchêne 1972; Hill 1990; Manners 2002) ont été particulièrement influentes. (…) L'argument commun à ces visions idéalistes-libérales est que la faiblesse apparente de l'Union en tant qu'acteur international – son manque d'instruments coercitifs et la dépendance qui en découle vis-à-vis d'une politique déclaratoire et d'un *soft power* – constitue en réalité les racines même de sa puissance »[2].

L'auteur s'érige ensuite contre ce type d'arguments et affirme que la construction européenne illustre les hypothèses réalistes puisqu'elle résulte de l'action de quelques États membres les plus puissants. Il ajoute que les effets de la politique étrangère commune, depuis la CPE, sont au mieux marginaux[3]. Il soutient ainsi, avec Kenneth Waltz[4], que l'école néo-réaliste reste celle qui explique le mieux l'expérience de la construction européenne. Si nous ne nions pas l'impact de l'action des grands États membres vis-à-vis de la politique européenne – puisque nous décidons de nous concentrer notamment sur les positions de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni – ni même la pérennité de l'école réaliste dans les relations internationales,

---

1 BIC E RTON, Christopher J. Legitimacy Through Norms: The Political Limits to Europe's Normative Power. In WHITMAN, Richard dir. *Normative power europe: an empirical and theoretical perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2011. p.25.

2 HYDE-PRICE, Adrian. 'Normative' power Europe: a realist critique. *Journal of European Public Policy*, 2006, vol.13, n° 2

3 ibid. p.225-226

4 WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1

nous observons en revanche qu'il est difficile d'ignorer l'impact des positions et politiques communes de l'UE sur la scène internationale.

Cet impact n'est pas forcément dû à un désir de puissance à proprement parler des États membres à travers l'UE. La capacité d'influence des normes politiques promues par l'UE est associée au mode de décision lié à l'adoption d'une norme dans le domaine de la PESC, le consensus. Dans le domaine politique, cela signifie que la norme adoptée doit intégrer les perceptions et sensibilités de 27 États membres. Si elle n'en ressort pas plus forte, en revanche, son contenu est souvent plus souple et adaptable. Sa nature 'caméléon' la rend donc plus facilement exportable, adoptable par d'autres acteurs. C'est le cas de la norme de la solution de deux États vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, comme nous le constaterons dans la partie suivante. L'impact de la puissance normative européenne découle aussi de la nature de la norme elle-même, de son pouvoir propre. Comme nous l'avons dit, la promotion d'une norme est interdépendante d'une logique d'intérêts et de valeurs, mais la vie de cette norme et ses impacts ne dépendent pas entièrement de son promoteur. La norme est dotée d'une capacité intrinsèque à transformer un espace sémantique international, parfois indépendamment de la volonté initiale de son ou ses promoteurs. C'est le cas de la norme de la décolonisation, comme le démontrent Gary Goertz et Paul F. Diehl [1], qui la classifient comme une norme décentralisée, c'est-à-dire non imposée par un acteur spécifique, et dont l'adoption n'est pas déterminée par une logique de sanction obligatoire. C'est aussi le cas de la norme démocratique et la règle de droit promues de manière plus hégémonique par l'UE vis-à-vis de l'Autorité palestinienne. Leurs effets peuvent s'éloigner de la volonté initiale de ses promoteurs.

Les États restent bien les acteurs déterminants de la politique étrangère commune de l'UE, comme le soutient Adrien Hyde-Price. Il est en revanche difficile d'affirmer que cette politique n'a qu'un impact limité, que la puissance normative européenne est inexistante. L'attraction de son modèle vis-à-vis des Israéliens, l'impact de ses normes vis-à-vis des Palestiniens, ou encore la promotion de la solution de deux États, que nous illustrerons dans les parties suivantes, démontrent l'existence de ses impacts de manière évidente.

[1] GOERTZ, Gary , Paul F., DIEHL. Toward a theory of International Norms *Journal of Conflict Resolution*, 1992, vol.36, n° 4

Afin d'étudier au mieux l'impact de cette puissance, il est nécessaire d'admettre, avec Richard Youngs[1], que les calculs stratégiques des États membres ne sont pas indépendants d'un agenda normatif plus global. Leurs préoccupations sécuritaires peuvent se confondre avec des valeurs normatives. En d'autres termes, afin de comprendre la dynamique des normes, il est nécessaire de réconcilier puissance normative et défense stratégique d'intérêts. La promotion de la règle de droit par l'UE à l'extérieur de ses frontières serait à la fois le fait d'une puissance normative et stratégique, comme le démontre Nicole Wichmann[2]. Contrairement à la conception de Ian Manners et de Thomas Diez, selon laquelle la puissance normative serait forcément celle d'une entité qui aspirerait à un changement[3] et non au statu quo, nous verrons que la promotion de la norme démocratique vis-à-vis des Palestiniens vise bien à maintenir un impossible statu quo. Il est difficile de nier la portée stratégique des normes, avec ou sans l'utilisation de la force. Leur promotion peut aussi avoir des conséquences de type involontaire lorsqu'elle n'est pas suffisamment pensée, ou si les décisions prises reposent sur des erreurs de perception, ces '*misperceptions'* contre lesquelles Robert Jervis[4] met en garde les décideurs. La puissance normative de l'UE vise bien à défendre son propre modèle, donc sa sécurité, ses valeurs et ses intérêts, à travers l'utilisation et la promotion de normes. Elle n'agit pas forcément pour le bien de l'humanité, et sa capacité est intrinsèquement limitée du fait principalement du caractère intergouvernemental de la politique étrangère commune.

La création de capacité militaire commune, à travers le lancement de la PESD à la fin des années 90 et ses développements, ne signifierait pas à notre sens la fin de la puissance normative européenne. Si le modèle politique de l'UE l'amène à exercer plus naturellement ce type de puissance, comme l'observe Ian Manners, le développement hypothétique d'une capacité militaire propre, qui serait a priori limitée, peut venir soutenir cette puissance dans une logique défensive. Celle-ci ne serait pas en contradiction ni avec les valeurs européennes,

---

1 YOUNGS, Richard. Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies*, 2004, vol.42, n° 2

2 WICHMANN, Nicole. Promoting the rule of law in the european neighbourhood policy – strategic or normative power ? *Politique européenne* 2007, vol.3, n° 22

3 MANNERS, Ian , Diez, Thomas. Reflecting on normative power Europe. In BERENSKOETTER, Felix and WILLIAMS, M.J. dir. *Power in world politics*. London: Routledge, 2007. p.175.

4 JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics.* New Jersey Princeton University Press, 1976.

ni même avec sa narration historique, contrairement à ce que soutiennent Ian Manners[1] ou Karen Smith[2]. Cela n'empêcherait pas l'UE de toujours préférer recourir à la diplomatie plutôt qu'aux armes. Seulement, en dernier recours, – et il serait utopique d'ignorer cette possibilité puisque l'OTAN joue aujourd'hui bel et bien ce rôle vis-à-vis de nombreux États européens – des capacités militaires propres permettraient de dissuader un acteur tiers d'agir plus efficacement. L'ignorer et défendre l'existence d'une identité internationale uniquement civile pour l'UE afin d'accroître 'sa légitimité', revient à souhaiter sur le long terme une puissance européenne limitée. Elle n'aurait en effet jamais le dernier mot, et dépendrait politiquement d'autres acteurs à même d'assurer la sécurité de ses États membres en dernier recours. Certains États membres, et plus particulièrement la France et le Royaume-Uni, n'hésitent pas à recourir à la force indépendamment de l'UE. Défendre une identité uniquement civile au niveau européen dans ce contexte semble quelque peu schizophrénique. La sécurité reste en première place dans la hiérarchie des besoins des États, même des États membres. Les décisions des États membres suite à la victoire électorale du Hamas en janvier 2006[3] le démontrent. Le soft power que décrit Joseph Nye existe de manière interdépendante avec le hard power américain. Le système international est composé à la fois d'éléments de culture kantienne et lockéenne, civilisée donc, mais aussi hobbesienne, anarchique, comme le remarque Alexander Wendt[4] ou encore Christopher Hill[5]. Ainsi, la constitution d'une force militaire européenne commune renforcée, en parallèle avec l'exercice d'une puissance normative, serait un moyen de faire face à ces différents éléments de manière adaptée et réaliste. Mais cela impliquerait de la part des Européens une volonté réelle d'affronter ensemble les challenges sécuritaires et politiques internationaux.

C- Limites

Or, surgit ici un paradoxe que nous retrouverons tout au long de notre développement. Il apparaît que l'UE exerce sa puissance principalement par la norme, mais sans volonté réelle

---

1 MANNERS, Ian. European Union 'Normative Power' and the Security Challenge. *European security*, 2006, vol.15, n° 4

2 SMITH, Karen. The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator*, 2000, vol.35, n° 2

3 Voir Infra, partie IV, chapitre II

4 WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge Cambridge University Press, 1999.

5 HILL, Christopher. *The changing Politics of Foreign Policy.* New York: Palgrave, 2003. p.160-163.

de puissance commune de la part de ses États membres. Si la structure du système international peut contraindre les décisions européennes, l'absence d'une volonté de puissance à travers l'UE de la part des États membres explique aussi sa faiblesse sur la scène internationale. La politique étrangère commun répond plus à une logique fonctionnelle que stratégique, dans la mesure où il apparaît nécessaire aux États membres de se mettre d'accord à 27 sur une position commune avant tout. Cet objectif est déjà si difficile à obtenir et couteux en termes de ressources humaines et de temps, que la volonté réelle d'influencer le cours d'un évènement international à travers une stratégie précise est relayée au second plan. Du reste, agir à 27 est un processus particulièrement lent et les États estiment souvent qu'il est plus efficace d'agir seul ou en nombre limité afin de réagir promptement. L'intervention en Libye en 2011 par la France, le Royaume-Uni, et les États-Unis, soutenue par la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies, le démontre aisément. Par conséquent, comme le souligne Christopher Bickerton[1], la politique étrangère commune joue bien souvent plus un rôle fonctionnel qu'opérationnel pour les États membres.

Ainsi, ce qui peut faire la force des normes politiques promues par l'UE – la flexibilité de leur contenu, leur adaptation aux perceptions des uns et des autres, contrastant parfois avec la rigidité de certaines normes techniques et comportementales – peut faire aussi leur faiblesse. Les Européens arrivent en effet à se mettre d'accord sur des principes généraux dans leurs déclarations, mais ceux-ci masquent en réalité des différences assez fortes sur la manière d'appréhender les choses. Le cas du statut de Jérusalem, que nous développons dans la prochaine partie, démontre que si le génie des normes adoptées et défendues par l'UE est la flexibilité leur permettant de s'exporter aisément, celle-ci permet aux États membres d'agir aussi avec une certaine souplesse. La frustration des délégations de l'UE sur le terrain, à Jérusalem-Est comme à Tel Aviv, vis-à-vis des politiques unilatérales des États membres, illustre cette réalité[2]. Il serait possible de conclure ici à une impuissance de l'UE en dehors de ses frontières du fait du manque de volonté commune des États membres. Comme le conclut Kenneth Waltz, « l'UE a tous les outils – la population, les ressources, la technologie, et les

1 BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011.

2 Voir Infra, partie II, chapitre III

capacités militaires – mais manque des capacités organisationnelles et de la volonté collective afin de les utiliser »[1].

En réalité, cette absence de volonté commune ne se traduit pas par l'absence d'impacts ou d'influence, mais par le fait que cette puissance puisse se révéler non intentionnelle. Le risque, mis en exergue par Zaki Laïdi[2], est que l'UE exerce son pouvoir par défaut, sans intentionnalité, à défaut de se percevoir et d'agir comme une véritable puissance. Cela offre la possibilité aux acteurs tiers d'utiliser les normes européennes à leurs avantages en dépossédant d'une certaine manière l'UE du contenu de ses normes. C'est par exemple le cas du Hamas en 2005-2006 qui est parvenu, comme nous le montrerons, à tirer profit de l'application de la norme démocratique dans le contexte politique des territoires[3]. Cette absence d'intentionnalité, de volonté commune de la part des États membres, provoque la perception d'un manque de cohérence dans leur politique extérieure, affectant l'identité et la crédibilité de l'UE sur la scène internationale.

En outre, cette absence de volonté commune affaiblit la puissance normative européenne dans la mesure où elle réduit la capacité européenne à donner du sens à sa puissance, principalement d'ordre économique. Autrement dit, elle éprouve des difficultés à rendre fongible son pouvoir, de l'économie au politique. Les différentes ressources de puissance sont par nature plus difficilement fongibles entre elles que la monnaie par exemple, souligne Joseph Nye :

> « Les ressources de la puissance ne sont pas fongibles comme la monnaie. (…) Détenir des ressources de pouvoir ne garantit pas que vous obteniez toujours les résultats que vous souhaitez. Par exemple, en termes de ressources, les États-Unis étaient bien plus puissants que le Vietnam, néanmoins nous avons perdu la guerre du Vietnam. Et l'Amérique était le seul superpouvoir mondial en 2001, mais nous avons cependant échoué à empêcher le 11 septembre. Convertir des ressources en puissance

1 WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1 p.31.

2 LAÏDI, Zaki. The Unintended Consequences of European Power. *Cahier européen*, 2007. http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2007_5.pdf [Consulté le 4 février 2013]

3 Voir Infra, partie IV, chapitre II

réelle, c'est-à-dire obtenir les résultats attendus, requiert des stratégies bien ficelées et un leadership compétent »[1].

Afin d'élaborer des stratégies adéquates, il est nécessaire d'avoir une volonté commune. Or, les principaux leaders européens, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, sont souvent plus conscients des avantages à utiliser l'Europe pour donner voix à leur position ou mieux défendre leurs intérêts, que pour exercer leur puissance ensemble en communautarisant leurs moyens. Dès lors, s'il est possible de s'accorder sur des normes et instruments communs afin de défendre une position particulière, il est plus difficile de penser une 'grande stratégie' de l'UE, définie généralement comme la capacité d'une entité politique, ou *polity*, à utiliser ensemble toutes les ressources et instruments à sa disposition afin de remplir ses objectifs[2]. Ces ressources comprennent non seulement les instruments de la PESC et de la PSDC, mais aussi les ressources étatiques, d'où l'importance de penser la politique étrangère comme un système composé d'acteurs en constante interaction. Lorsque l'UE est uniquement perçue par les États comme un moyen de projeter des valeurs communes ou de promouvoir une identité européenne 'pacifique', une grande stratégie européenne ne peut voir le jour. L'UE, comme le regrette Jolyon Howorth, se contente alors de jouer au ping-pong plutôt que de jouer aux échecs[3]. L'interdépendance entre puissances étatiques et puissance de l'UE est ignorée et la fongibilité de la puissance européenne demeure faible. Autrement dit, la puissance économique créée par ce processus d'intégration progressive, produit une énergie importante, qui se retrouve néanmoins perdue puisque utilisée à aucune fin. Comme un cycliste qui aurait oublié de brancher sa dynamo dans la nuit alors qu'elle lui aurait permis d'y voir plus clair, les États membres peinent à donner du sens à leur puissance économique sur la scène internationale.

Il existe néanmoins certains cas où cette dynamique existe, où les États se mobilisent peu à peu afin d'utiliser cette énergie, bien que de manière non homogène. C'est le cas de la politique européenne vis-à-vis des exportations israéliennes provenant des colonies. Les positions libérales du Royaume-Uni et la décision d'un juge allemand d'Hambourg de

---

1 NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics.* New York: Public Affairs, 2004. p.3.

2 SMITH, Michael E. A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role. *Journal of European Public Policy*, 2011, vol.18, n° 2 , VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1

3 HOWORTH, Jolyon. The EU as a global actor: Grand strategic for a global Grand Bargain? . *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol.48, n° 3

procéder à un renvoi préjudiciel vis-à-vis des juges de la CJUE sur ce thème, que nous développerons par la suite[1], engendrent un renforcement de l'application de la norme européenne, de manière indirecte. L'utilisation conjointe de ressources étatiques et communautaires permet alors de rendre véritablement fongible, sur le moyen-long terme, la puissance économique européenne. Cependant, ces cas constituent des exceptions. Plus généralement, l'absence de volonté des États membres d'exercer ensemble leur puissance semble les condamner à gaspiller l'énergie d'un processus d'intégration lent et difficile. S'ils sont aptes à promouvoir la solution de deux États vis-à-vis du conflit, avec Jérusalem comme capitale de ces deux États, comme nous allons le voir maintenant, il leur est en revanche plus difficile de mettre en place une 'grande stratégie' pour rendre cette solution plus concrète sur le terrain.

[1] Voir Infra, partie II, chapitre III

Partie 2. La solution de deux États et l'UE : Adoption, promotion, renégociation

« Lorsqu'une idée correspond à la nécessité de l'époque, elle cesse d'appartenir aux hommes qui l'ont inventée et elle est plus forte que ceux qui en ont la charge ».

Jean Monnet. *Mémoires* (1976)

Dans cette partie, nous souhaitons montrer dans quelle mesure les 'usages' de l'UE par les États membres expliquent la définition d'un consensus commun – la solution de deux États – ainsi que sa promotion et la renégociation de son contenu. Au sein du système européen, nous nous intéresserons dans un premier temps au rôle de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Nous nous demanderons comment ces trois États sont parvenus à se mettre d'accord sur une position commune, malgré leur schibboleths respectifs [1]– l'atlantisme britannique, l'exceptionnalisme français, le pacifisme allemand – et sur le fait de s'exprimer à travers l'UE sur ce dossier. Nous nous interrogerons dans un deuxième temps sur la capacité du système européen à faire la promotion de la solution de deux États au niveau diplomatique, à partir de 1980, et sur le rôle de ses différents agents. Enfin, nous illustrerons le caractère dynamique et interactif du SEPE à travers l'analyse du processus de 'renégociation' des normes adoptées portant sur deux cas spécifiques : la question du statut de Jérusalem et celle des exportations israéliennes provenant des territoires occupés.

Chapitre 1 - Le rapprochement des positions française, britannique et allemande: À la recherche de la stabilité (1947-1980)

À travers une analyse historique des politiques étrangères de l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni vis-à-vis des Israéliens et des Palestiniens, depuis 1949, nous verrons peu à peu se dessiner des motifs d'action communs et le recours à un discours similaire. Nous montrerons que ces motifs expliquent le consensus européen vis-à-vis de ce dossier, dans la mesure où il reflète les intérêts des États, déterminés par les relations complexes qu'ils entretiennent avec les deux parties en conflit.

[1] HOWORTH, Jolyon. Discourse, ideas and epistemic communities in European security and defense policy. *West European politics*, 2004, vol.27, n° 2 p.213.

A- La RFA après la Seconde guerre : Israël et la CEE, deux facteurs clés de son indépendance diplomatique

1) Se rapprocher d'Israël afin de mieux s'intégrer à l'Ouest (1949-1973)

Les relations historiques entre l'Allemagne et Israël constituent un facteur clé afin de saisir l'essence de la politique de l'Allemagne vis-à-vis du conflit. Une relation 'spéciale' lie les deux acteurs, influençant fortement, de la fin de la première guerre israélo-arabe de 1949 jusqu'à nos jours, la position allemande.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, Israël adopte une politique d'opposition systématique à ce qui permettrait à l'Allemagne en général, et à la République Fédérale d'Allemagne (RFA) en particulier, « d'obtenir une place dans le concert des nations »[1]. Elle souhaite empêcher l'intégration de la RFA au sein du monde occidental, comme le désirent le Chancelier Adenauer, ainsi que les États Unis. Elle s'insurge par exemple contre l'intégration de la RFA au sein de la *Food and Agricultural Organisation* des Nations unies. Cela n'empêche pas Israël de collaborer avec les autorités mises en place par les puissances occupantes en Allemagne de l'Ouest.

Le Consulat israélien de Munich, accrédité auprès des forces d'occupation en trizone[2] d'abord, en RFA ensuite[3], a en effet pour mission de s'occuper de l'installation des réfugiés juifs en Israël, de la restitution des biens spoliés et de l'indemnisation des victimes de la Shoah. Le Consulat n'est pas accrédité dans un premier temps auprès de la RFA. Les autorités israéliennes refusent tout contact officiel. Ce n'est qu'après la déclaration de onr ad Adenauer devant le Bundestag le 27 septembre 1951, qu'un dialogue se met peu à peu en place entre les autorités israéliennes et la RFA. Cette déclaration, dont la rédaction s'est faite en collaboration avec le Congrès juif mondial et Israël, a pour objectif, selon le Chancelier

---

1 TRIMBUR, Dominique. *De la Shoah à la réconciliation? La questoin des relations RFA-Israël (1949-1956)*. Paris: CNRS édition, 2000. p.22.

2 La trizone est l'administration de l'Allemagne de l'Ouest mise en place par les alliés à partir de juin 1948 jusqu'à la proclamation de la RFA en mars 1949. Elle comprend les zones d'occupation britannique, française et américaine.

3 TRIMBUR, Dominique. *De la Shoah à la réconciliation? La questoin des relations RFA-Israël (1949-1956)*. Paris: CNRS édition, 2000. p.23.

allemand, de « faciliter l'accès à la purification spirituelle d'une souffrance infinie »[1]. Il se dit ainsi prêt à négocier sur la question des indemnisations matérielles. Cette déclaration est perçue en Israël comme un premier pas vers des réparations, ce qui déclenche les premiers pourparlers entre le Chancelier et Nahum Goldman, responsable de l'Agence juive menant alors les négociations au nom d'Israël. La population israélienne est cependant farouchement opposée à une reconnaissance 'morale' de la RFA à travers des négociations directes.

Le premier acte vers la réconciliation ou la 'normalisation' – bien que ce terme soit plus employé par les autorités allemandes par la suite que par Israël qui préfère souligner le caractère durablement 'spécial' de cette relation[2] – est l'accord de réparation dit de Luxembourg. Celui-ci est signé le 10 septembre 1952 à l'hôtel de ville de Luxembourg par le Chancelier Adenauer et le Premier ministre israélien Moshe Sharett. Les montants versés seront, à travers les années, supérieurs à 100 milliards de deutsche marks[3]. Comme en Israël, Adenauer doit affronter une opinion publique allemande réticente. En décembre 1951, 5% des Allemands de l'Ouest interrogés disent se sentir 'coupables' vis-à-vis des Juifs[4]. Lorsque le débat a lieu au Bundestag afin de ratifier cet accord, une majorité considère que les réparations aux survivants juifs sont légitimes mais pas celles versées à Israël puisque cet État n'existait pas au moment des faits[5]. Le propre parti du Chancelier, le CDU (Union chrétienne démocrate d'Allemagne), est profondément divisé[6], de même que l'union sociale chrétienne. Les communistes votent contre et les démocrates libéraux s'abstiennent. Les voix du parti adverse, le parti social-démocrate (SPD), sont donc nécessaires[7] afin de faire ratifier l'accord le 18 mars 1953 avec une majorité de 239 voix sur 400 députés, suivi le 25 mars de la ratification par Israël. Cet accord met fin à l'existence du Consulat de Munich et crée la

1 ibid. p.41

2 GARDNER FELDMAN, Lily. The principle and practice of 'reconciliation' in German Foreign policy: relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic. *International Affairs* 1999, vol.75, n° 2 p.341.

3 JUDT, Tony. *Post-War: a history of Europe since 1945.* London: Vintage Books, 2010. p.271.

4 ibid.

5 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

6 GARDNER FELDMAN, Lily. The principle and practice of 'reconciliation' in German Foreign policy: relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic. *International Affairs* 1999, vol.75, n° 2 p.340.

7 JUDT, Tony. *Post-War: a history of Europe since 1945.* London: Vintage Books, 2010. p.272.

mission commerciale israélienne dite de Cologne[1], chargée de mener les négociations avec les entreprises allemandes intéressées par la livraison de services et de produits à Israël, puisqu'une partie importante des réparations doit se faire en nature.

La RFA a en effet intérêt à se rapprocher d'Israël dans le contexte de Guerre froide. Adenauer souhaite ardemment intégrer la RFA à l'Ouest et l'ostracisme diplomatique que lui fait subir Israël constitue un obstacle de taille. Il désire par ailleurs gagner les faveurs de la communauté juive américaine et faciliter son intégration au sein de l'OTAN[2]. Le Chancelier allemand décide ainsi de ne pas se plier aux menaces égyptiennes d'un boycott arabe en cas de ratification, menaces qui ne sont pas suivies d'effet. Il est par ailleurs significatif que l'accord de réparation soit le premier acte de droit international de la RFA, qui jouit depuis peu d'une souveraineté limitée en matière de relations extérieures. La reconnaissance de la RFA comme un État à part entière passe donc par Israël.

Néanmoins, si une mission israélienne est établie en RFA, la réciproque n'existe pas. Du fait des intérêts de la RFA vis-à-vis des États arabes, elle ne souhaite pas pour l'instant ouvrir un consulat ou une ambassade en Israël[3]. Adenauer veut éviter à tout prix la reconnaissance de la République démocratique allemande (RDA) par certains États arabes, afin d'empêcher toute légitimation de la RDA sur la scène internationale. Il proclame ainsi la doctrine Hallstein en 1955 lors d'un discours devant le Bundestag : « la RFA considère comme un acte inamical la reconnaissance de la RDA »[4] par tout gouvernement étranger et provoque la rupture des liens avec la RFA. Le problème Est-allemand constitue ainsi un véritable levier de pouvoir pour les États arabes qui s'opposent à Israël. C'est ce qui explique la décision de Bonn de 1956 d'ajourner sa décision d'ouvrir une représentation allemande en Israël. « Nous avons intérêt à attendre un moment plus propice »[5], déclare le Chancelier allemand. Cela n'empêche par la RFA d'exporter secrètement des armes vers Israël, à partir

---

1 TRIMBUR, Dominique. *De la Shoah à la réconciliation? La questoin des relations RFA-Israël (1949-1956).* Paris: CNRS édition, 2000. p.64.

2 ibid. p.319

3 LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. p.110-114.

4 TRIMBUR, Dominique. *De la Shoah à la réconciliation? La questoin des relations RFA-Israël (1949-1956).* Paris: CNRS édition, 2000. p.357-365.

5 ibid. p.371

de 1959, après deux ans de négociations, ce qui engendre une amélioration des relations gouvernementales entre les deux États.

Les relations scientifiques, technologiques et culturelles entre la RFA et Israël se développent aussi très rapidement. Tous les éléments semblent désormais réunis pour permettre un rapprochement officiel entre les deux États. Néanmoins, une reconnaissance officielle d'Israël fait peser le risque de sanctions économiques de la part des États arabes vis-à-vis de la RFA[1]. C'est pour cela principalement que la reconnaissance diplomatique mutuelle de jure entre Israël et la RFA ne se réalise que le 12 mai 1965, alors que la révélation par les médias des exportations d'armes allemandes vers Israël déclenche une crise entre la RFA, Israël et le monde arabe. Adenauer décide de cesser la même année ces exportations d'armes vers Israël, et plus globalement envers toutes les « zones de tensions »[2]. Malgré ce geste, l'Irak, l'Égypte, le Liban, la Syrie, la Jordanie, l'Arabie Saoudite, le Yémen, le Soudan, et l'Algérie décident de rompre leurs relations diplomatiques avec la RFA. Par ailleurs, l'Irak, Soudan, la Syrie, le Yémen puis l'Égypte battent en brèche la doctrine Hallstein en reconnaissant la RDA[3].

De la même manière qu'une légitimation internationale de la RFA passe par Israël, le rapprochement d'Israël avec la CEE passe par l'Allemagne. Souhaitant justifier sa décision d'établir des relations diplomatiques officielles avec l'Allemagne, le Premier ministre israélien Eshkol déclare devant la ne sset, l'Assemblée parlementaire unicamérale israélienne : « Plus nous avons essayé d'établir des liens étroits avec la nouvelle Europe, plus nous avons réalisé l'importance considérable de l'Allemagne au sein de la CEE »[4].

La RFA, durant la décennie 70, cherche de plus en plus activement à promouvoir une image plus 'équilibrée' de sa position vis-à-vis du conflit israélo-arabe. Ainsi, en juin 1967, lors de la guerre des Six Jours opposant Israël à l'Égypte, la Syrie, la Jordanie et l'Irak, bien que l'opinion publique allemande soutienne ardemment Israël – de même que la grande

---

1 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

2 LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. p.110-114.

3 WISSA-WASSEF, Cérès. Les relations entre l'Egypte et les deux Etats allemands depuis la Seconde Guerre mondiale. *Politique étrangère*, 1972, vol.37, n° 5 p.617-619.

4 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.126.

majorité de l'opinion européenne[1] – la RFA déclare sa neutralité. La même année est néanmoins inaugurée officiellement la chambre de commerce entre Israël et la RFA. En 1971, au lendemain de la création de la CPE, les ministres des Affaires étrangères des Six formulent leur première déclaration commune envers le conflit appelant notamment à un retrait israélien des territoires occupés. Néanmoins, le ministre des Affaires étrangères de la RFA, Walter Scheel, souhaitant préserver sa relation avec Israël, et suite à la divulgation par le journal hambourgeois *Die Welt* de ce qui est nommée 'la déclaration Schumann', la décrit lors d'un voyage en Israël comme étant uniquement « un document de travail »[2]. Du fait de l'attitude allemande et néerlandaise vis-à-vis du document européen, celui-ci n'est pas publié officiellement[3]. La France étant jugée fortement pro-arabe, le ministre des Affaires étrangères israélien, Abba Eban, s'était préalablement déplacé en Allemagne afin de convaincre son homologue allemand de ne pas adopter la « position arabe prosoviétique »[4] de la France.

Deux ans après, le 7 juin 1973, Willy Brandt effectue la première visite d'un Chancelier allemand en Israël où il reçoit un bon accueil de la part du gouvernement et du peuple israélien. Les réparations allemandes versées à Israël ont contribué de manière notable au développement économique du jeune État. Parallèlement, le rapprochement diplomatique de la RFA avec Israël lui permet de retrouver une place sur la scène internationale[5]. Lors d'une conférence de presse à Jérusalem le 8 juin 1973, le Chancelier Willy Brandt évoque les « relations normales à caractère spécial »[6] avec Israël, comme pour souligner le statut retrouvé de la RFA au sein du concert des nations.

2) L' 'européanisation' stratégique de la position de la RFA suite à la guerre du Kippour

L'européanisation 'vers le bas' de la position de la RFA envers le conflit répond à la nécessité de préserver sa relation spéciale avec Israël et de poursuivre la politique de réunification allemande. Elle assume de plus en plus les déclarations européennes vis-à-vis du

1 ibid. p.126

2 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.31.

3 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967.* New York: Colombia University Press, 2011. p.21.

4 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2

5 LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. p.140.

6 ibid. p.176

conflit, même si elles sont influencées par la France. La guerre d'Octobre 1973, dite aussi guerre du ippour , entre la Syrie, l'Égypte et Israël, marque en effet un tournant dans le positionnement diplomatique de la RFA vis-à-vis du conflit. La déclaration européenne qui s'ensuit évoque pour la première fois « les droits légitimes des Palestiniens »[1], et, cette fois-ci, la RFA l'assume officiellement.

La résolution onusienne 242 du 22 novembre 1967 appelait uniquement à une solution juste au problème « des réfugiés »[2], et n'évoquait pas, de même que la résolution 338 d'octobre 1973, l'existence des Palestiniens. C'est la première fois, en 1973, que la CEE introduit la référence à ce peuple dans son discours, tout en leur reconnaissant désormais un droit légitime. L'expression utilisée reste suffisamment large pour ne pas trop les engager diplomatiquement et assez éloquente pour rassurer leurs partenaires arabes. La menace d'un boycott sur les exportations de pétrole par les pays de l'Organisation des pays exportateurs de Pétrole (OPEP) est prise très au sérieux par les Européens, dont les économies se trouvent directement menacées.

L'appui de la RFA à la déclaration européenne permet l'amélioration de ses relations avec les États arabes. En Mars 1974, la RFA se voit ainsi octroyer par l'OPAEP le statut d''État ami'[3], après avoir été classée comme 'État neutre' et avoir subi, comme la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie ou le Luxembourg, une réduction forcée de 5% de ses importations en pétrole provenant des États de l'OPAEP[4]. Le statut d'État ami est celui accordé à la France et à l'Espagne notamment, qui ne subissent pas d'interruptions importantes de leur approvisionnement, contrairement aux Pays-Bas par exemple, perçus comme pro-israélien. La RFA utilise ainsi son appartenance à la CEE afin de limiter les conséquences du boycott sur son économie, et améliorer son image vis-à-vis des États arabes. Pendant la guerre d'Octobre, elle affiche volontairement sa 'neutralité'. Le gouvernement de

---

1 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

2 United Nation Security Council. Resolution 242. 22 november 1967

3 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

4 La troisième classification est celle 'd'États hostiles', qui fut imposée aux États-Unis et aux Pays-Bas. Elle engendre un embargo total sur les exportations de pétrole. MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.32.

Bonn proteste même – uniquement après le cessez-le-feu néanmoins – vis-à-vis des États-Unis qui fournissent à Israël des armes provenant de dépôts de l'OTAN situés en RFA[1].

Si Bonn souhaite donc afficher une position plus 'équilibrée' envers le conflit israélo-arabe, elle ne délaisse pas pour autant sa relation 'spéciale' avec Israël. C'est justement le fait de s'exprimer à travers l'UE qui facilite ce repositionnement diplomatique. Cela lui évite de prendre l'entière responsabilité de ce discours au nom du seul peuple allemand, grâce à l'effet 'bouclier' d'une prise de position à travers la CEE. Du reste, la RFA appuie de tout son poids la demande israélienne d'ouverture de négociations directes avec la CEE pour la signature d'un accord de libre-échange, qui aboutira en 1975. L'adoption par la RFA d'un discours européen inspiré par la position française vis-à-vis du conflit lui permet aussi de faire adopter ses préférences vis-à-vis d'Israël[2] par les autres États membres.

Ces évènements, ainsi que la révolution iranienne de 1979 et la guerre Irak-Iran de 1980 à 1988, démontrent à la RFA que la sécurité et la stabilité de la région présentent un intérêt vital au vu de ses besoins en pétrole notamment. Du reste, l'opinion publique allemande perçoit de moins en moins Israël comme une victime depuis l'occupation par Israël des territoires suite à la guerre des Six Jours, et suite à la paix bilatérale avec l'Égypte. L'européanisation de la position diplomatique de la RFA par rapport au conflit israélo-palestinien répond donc à la fois aux besoins de sa relation spéciale avec Israël et de ses intérêts stratégiques au Moyen-Orient.

L'adoption de la Déclaration de Venise, le 13 juin 1980, illustre ces nécessités. Bien que la RFA parvienne à limiter la portée de cette déclaration – comme d'autres déclarations européennes – elle avalise, lors du Conseil européen de Venise, la déclaration des Neuf. Celle-ci appelle à une « association » de l'OLP au sein des négociations et à « l'autodétermination »[3] des Palestiniens, autrement dit à la création d'une patrie pour ce peuple, ce qui provoque l'ire du gouvernement Begin envers Bonn. En 1982, lors d'une visite du ministre des Affaires étrangères de la RFA, son homologue israélien, Moshe Dayan, tente d'infléchir la position allemande :

---

1 LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. p.178-180.

2 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

3 European Council. Declaration of the European Council on the situation in the Middle East, 12 and 13 June 1980. Venice, 1980

« Nous attendons de vous, après tout ce qui a été fait au peuple juif dans votre pays et en Europe durant le règne d'Hitler, d'être toujours extrêmement attentif à la sécurité de ce peuple et de cet État. Un État palestinien n'est pas compatible avec la sécurité d'Israël puisqu'il servira un jour de tremplin à une attaque contre Israël »[1].

La mauvaise relation entre les leaders allemand et israélien, Helmut Schmidt et Menahem Begin, de sensibilités politiques différentes, ne favorise pas une compréhension réciproque. Cependant, la RFA reste sensible aux demandes israéliennes. Suite aux pressions effectuées sur Bonn au sujet de la vente de tanks allemands Léopard II à l'Arabie Saoudite, la RFA décide finalement d'abandonner celle-ci tout en mettant fin aux restrictions sur l'exportation d'armes vers les zones de tension en mai 1982[2].

La RFA confirme ainsi l'importance sa 'relation spéciale' avec Israël, tout en brandissant le drapeau européen lui permettant de s'affirmer diplomatiquement.

B- La France et le conflit : Renforcer sa position à travers l'Europe

1) De l'alliance avec Israël à la reconnaissance du « caractère politique des aspirations palestiniennes »[3] (1949-1967)

La France se trouve dès les prémices du conflit israélo-arabe dans une position délicate, désireuse à la fois de défendre ses intérêts vis-à-vis du monde arabe et de permettre une issue favorable à la question juive au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Son positionnement envers le plan de partition de l'UNSCOP (*United Nation Special Committee on Palestine*) ainsi que ses tergiversations concernant la reconnaissance d'Israël, illustrent bien cet état de fait.

Le mouvement sioniste, soutenu par l'Agence juive, soutient activement la partition de la Palestine en deux États, juif et arabe, telle que le préconise le comité spécial des Nations

1 LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. p.199.

2 ibid. p.201, STEINBACH, Udo. National approaches to the Arab-Israeli conflict :Germany. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.102-103.

3 RONDOT, Philippe. France Palestine : From Charles de Gaulle to François Mitterrand. *Journal of Palestine Studies*, 1987, vol.16, n° 3

unies pour la question de Palestine, alors que les Arabes palestiniens, soutenus par la Ligue arabe, s'y opposent. La France, suivant les analyses du Quai d'Orsay et soucieuse de préserver de bonnes relations avec le monde arabe[1], se prononce dans un premier temps pour l'abstention. René Neuville, consul général de France à Jérusalem, soutient le plan dans la mesure où il prévoit le statut international de Jérusalem – la France ayant contribué à son élaboration – perçu comme défendant mieux les intérêts français et plus particulièrement la sauvegarde des institutions françaises à Jérusalem[2]. La France entend en effet maintenir son statut de protecteur des Catholiques et des lieux saints à Jérusalem, qui lui a été octroyé à l'époque ottomane et a été maintenu pendant la période mandataire. Elle décide donc, in extremis et sous la pression des États-Unis qui lui versent une aide économique importante à travers le plan Marshall, de voter en faveur de la partition de la Palestine. La résolution 181 est approuvée par l'Assemblée générale à la majorité requise des deux-tiers le 29 novembre 1947[3].

Quant à la reconnaissance d'Israël, la France se montre aussi très prudente. Suite à la déclaration d'indépendance israélienne du 15 mai 1948 par David Ben Gourion, les États-Unis et l'URSS reconnaissent rapidement Israël de facto. En France, l'opinion publique, suite à l'affaire de l'Exodus[4], est favorable à une reconnaissance, alors que les diplomates en poste au Moyen-Orient, soucieux de la place de la France dans le monde arabe[5], sont plutôt réticents. Le représentant français à l'ONU rencontre son homologue israélien, Abba Eban, en

---

1 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.81. HERSHCO, Tsilla. Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte. In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran, dir. *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008. p.113.

2 HERSHCO, Tsilla. Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte. In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran, dir. *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008. p.417.

3 Voir les cartes du plan de partition de 1947 en annexe : annexes 1 et 4

4 La France refuse en effet, malgré les pressions du Royaume-Uni, de faire débarquer sur son territoire les passagers de l'Exodus, des émigrants juifs dont beaucoup de rescapés de la Shoah, qui souhaitent se rendre en Palestine. Alors qu'ils en ont été empêchés par la flotte britannique, ils atteignent Port de Bouc en France fin juillet 1947. Voir à ce sujet : BARNAVI, Elie, ROSENZWEIG, Luc. *La France et Israël : Une affaire passionnelle.* Paris: Perrin, 2002. p.34.

5 HERSHCO, Tsilla. Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte. In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran, dir. *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008. p.429.

juillet 1948. Il lui présente la position française liant une future reconnaissance d'Israël au respect des institutions françaises à Jérusalem[1] par les autorités israéliennes. Par ailleurs, dans la déclaration d'indépendance israélienne, les frontières de l'État ne sont pas précisées ce qui fait penser à certains que les conditions requises par le droit international ne sont pas réunies pour l'existence d'un État. Les ambassadeurs de France en Égypte, à Damas, à Beyrouth, au Maroc et en Tunisie font part des pressions arabes contre la reconnaissance[2]. Ils mettent en garde notamment contre les répercussions négatives de celle-ci sur la position française en Afrique du Nord.

Du reste, tout indique que la France cherche alors à coordonner sa position avec le Royaume-Uni[3]. Les deux États sont en concurrence dans leur influence sur le monde arabe. Par conséquent, la France espère qu'une coordination de leur reconnaissance empêchera le Royaume-Uni de tirer profit de la situation. Elle décide de reconnaître de facto Israël le 24 janvier 1949, suite à la fin de la première guerre israélo-arabe et un mois avant l'armistice de Rhodes entre l'Égypte et Israël, par une lettre du ministre des Affaires étrangères français, Robert Schuman, au représentant de l'agence juive en France, Maurice Fischer. Le lendemain, le Royaume-Uni reconnaît Israël de facto. Au mois de mai, après qu'Israël ait assuré à la France le maintien d'avantages particuliers sur les institutions dont elle a la responsabilité à Jérusalem, la France reconnaît Israël de jure.

La reconnaissance, bien que tardive, favorise un rapprochement politique et stratégique graduel entre la France et Israël. La France devient le principal allié d'Israël. Ce rapprochement se fait en deux temps[4] : de 1949 à 1955, avec la naissance d'une coopération entre les commissions à l'énergie atomique des deux États ; de 1956 à 1957, suite à la crise de Suez, avec la signature d'accords techniques et politiques permettant l'accord de Paris d'octobre 1957 prévoyant l'établissement d'un réacteur nucléaire et d'une installation d'enrichissement du plutonium en Israël. Les deux États cherchent tous deux à s'affirmer politiquement sur la scène internationale et l'atome est un moyen efficace afin de parvenir à

1 ibid. p.425

2 HERSHCO, Tsilla. *Entre Paris et Jérusalem : La France, le sionisme et la création de l'État d'Israël, 1945-1949* Paris: Honoré Champion, 2003. p.149.

3 ibid. p.152

4 PIN US, Binyamin. Atomic Power to Israel's Rescue : French-Israeli Nuclear Cooperation, 1949-1957. *Israeli studies*, 2002, vol.7, n° 1

cette indépendance. Le contexte international de la Guerre froide favorise donc ce rapprochement.

Par ailleurs, plusieurs conflits adjacents au Moyen-Orient invitent la France, le Royaume-Uni et Israël à unir leurs forces. La crise algérienne qui éclate en 1954 amène en effet la France à rechercher des alliés régionaux afin d'étouffer la rébellion. L'Égypte de Gamal Abdel Nasser, qui ne cache pas sa sympathie pour la cause indépendantiste algérienne, est accusée de fomenter la rébellion et d'accueillir sur son sol des membres du Front de libération nationale (FLN) algérien. Le Royaume-Uni perçoit comme une menace le discours nationaliste de Nasser, comparé à Hitler par le Premier ministre Anthony Eden, soucieux de préserver le libre passage vers l'Inde à travers le canal de Suez. Israël, pour sa part, est insatisfait par la ligne de cessez-le-feu de 1949 avec l'Égypte. De nombreux raids ont lieu, notamment depuis la bande de Gaza, et les Egyptiens empêchent Israël d'avoir un libre accès au golfe d'Akaba, stratégique sur le plan des échanges commerciaux[1]. Nasser décide le 26 juillet 1956 de nationaliser le canal de Suez, après la déclaration de 'non alignement' avec l'Inde de Nehru et la Yougoslavie de Tito du 18 juillet, et la décision des États-Unis du 19 juillet de mettre fin aux négociations sur un prêt à l'Égypte visant à la construction du barrage d'Assouan.

La France et le Royaume-Uni se mettent alors d'accord secrètement sur une intervention armée contre l'Égypte. Israël se joint à eux lors de discussions tripartites à Sèvres au mois d'octobre. Le plan tripartite consiste en premier lieu en la pénétration du Néguev par l'armée israélienne, suivie d'un ultimatum lancé par la France et le Royaume-Uni à l'Égypte et à Israël exigeant un cessez-le-feu, puis d'une intervention militaire franco-britannique en Égypte. Tout se passe comme prévu jusqu'à ce que le Président américain Eisenhower, après sa réélection début novembre, s'offusque du comportement des deux États européens. Il condamne officiellement l'opération, bien conscient du risque de laisser l'URSS bénéficier des retombées diplomatiques de l''agression impérialiste' des deux puissances occidentales dans le contexte de Guerre froide.

Malgré le fiasco politique de l'opération de Suez, l'alliance israélo-française ne s'affaiblit pas. La livraison d'armes à Israël, initiée sous le gouvernement de Mendès-France s'intensifie à partir de 1956. Vingt-quatre avions de combats Mystère IV sont fournis à Israël

[1] JUDT, Tony. *Post-War: a history of Europe since 1945.* London: Vintage Books, 2010. p.293-296.

ainsi qu'une centaine de chars AMX[1]. Shimon Pérès, directeur général du ministère de la Défense, participe à l'élaboration des listes de commandes. Maurice Bourgès-Maunoury, ministre de l'Intérieur en charge de l'affaire algérienne, puis de la Défense à partir de 1956, coopère activement à cette entreprise. Selon Elie Barnavi, les relations franco-israéliennes atteignent un degré d'intimité inégalée même par l'alliance israélo-américaine actuelle[2].

La fin de la guerre d'Algérie, suite aux accords d'Evian signés en 1962, et plus généralement le contexte de décolonisation, marquent un changement d'attitude de la France vis-à-vis des États arabes. La même année, la France rétablit ses relations diplomatiques avec l'Égypte, puis avec la Syrie, alors que ces deux États demeurent des ennemis éminents d'Israël. L'alliance franco-israélienne perd de sa vigueur. Par ailleurs, le général de Gaulle, qui est de retour au pouvoir depuis 1958, s'il maintient pour l'essentiel l'alliance informelle avec Israël héritée de ses prédécesseurs, cherche à limiter les échanges entre les ministères de la Défense des deux pays[3]. Le chef d'état-major israélien en 1964, Itzhak Rabin, conseille alors à son gouvernement de se tourner de plus en plus vers les États-Unis[4]. La politique gaullienne se caractérise aussi par une distanciation avec les États-Unis qui se matérialise par la sortie de la France du commandement intégré de l'OTAN en 1966, alors que les relations entre Israël et les États-Unis se réchauffent progressivement depuis la présidence de John Kennedy.

Ces évolutions préparent la rupture stratégique entre la France gaulliste et Israël en 1967. Elles ne provoquent pas, néanmoins, d'arrêt des livraisons militaires françaises. Ainsi, en 1964, Israël persuade la France de lui vendre vingt-cinq avions de combat Ouragan dont l'armée de l'air française prévoyait de se séparer[5]. En avril 1966, un nouvel accord, signé avec le consentement de de Gaulle, prévoit la livraison de cinquante mirage M5 destinés à

---

1 SIEFFERT, Denis. *Israël Palestine :Une passion française.* Paris: La découverte, 2004. p.508.

2 BARNAVI, Elie, ROSENZWEIG, Luc. *La France et Israël : Une affaire passionnelle.* Paris: Perrin, 2002. p.174.

3 LAURENS, Henry. La diplomatie française dans le conflit israélo-arabe : 1967-1970. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Octobre-décembre 2009, vol.96, n° 1 p.2.

4 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.227.

5 HEIMANN, Gadi. From Friendship to Patronage: France-Israel relations, 1958-1967. *Diplomacy & Statecraft*, 2010, vol.21, n° 2 p.242.

remplacer les soixante-douze mirages achetés par Israël en 1961. À la veille de la guerre, en mai 1967, la France exporte pour 40 millions d'équipement militaire à Israël[1].

Dans le même temps, l'alliance franco-israélienne qui permettait aussi à la France d'affirmer son leadership régional[2], s'effrite. Cet effritement est perceptible à plusieurs niveaux. Par exemple, lorsque la Syrie demande à la France d'intervenir pour limiter ce que la Syrie interprète comme les 'plans agressifs' d'Israël, à savoir l'annonce par l'URSS de la concentration de troupes israéliennes à la frontière syrienne[3] dès le 13 mai – bien que rien ne confirme alors cette information[4] – la France se montre impuissante. Israël, à travers son ministre des Affaires étrangère, Abba Eban, fait part au général de Gaulle de ses intentions[5] lors d'une visite à Paris le 24 mai. Suite à celle-ci, le général, inquiet, décide d'un embargo sur l'exportation d'armes vers Israël. Malgré le caractère uniquement symbolique de cette décision, dans la mesure où la France a déjà amplement contribué à la supériorité de l'aviation israélienne, celle-ci est perçue en Israël comme une trahison de la part de son principal allié. Israël fait face, selon Itzhak Rabin, chef d'état-major israélien, à une guerre de survie. Du point de vue français, cet embargo est un effort désespéré visant à stopper une attaque quasi-certaine d'Israël à même d'endommager les intérêts français dans la région. Du reste, par cette décision, le général de Gaulle souhaite aussi limiter l'influence de l'URSS sur les États arabes, en leur montrant qu'il prend en compte leurs intérêts[6].

Du 5 au 10 juin, l'armée israélienne mène donc une guerre éclair contre l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et l'Irak, dont elle sort victorieuse grâce à sa supériorité aérienne principalement. Elle occupe désormais la région du Sinaï égyptien, la bande de Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est, et la région syrienne du Golan[7]. La situation est paradoxale :

---

1 BARNAVI, Elie, ROSENZWEIG, Luc. *La France et Israël : Une affaire passionnelle.* Paris: Perrin, 2002. p.169.

2 Voir SHALOM, Zaki. Israel's foreign minister Eban meets President de Gaulle and Prime Minister Wilson on the Eve of the Six Day War. *Israel Affairs*, 2008, vol.14, n° 2 p.282-285.

3 HEIMANN, Gadi. From Friendship to Patronage: France-Israel relations, 1958-1967. *Diplomacy & Statecraft*, 2010, vol.21, n° 2 p.252.

4 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.223.

5 Concernant ces intentions, elles sont décrites au sein du point suivant portant sur la position du Royaume-Uni.

6 LAURENS, Henry. La diplomatie française dans le conflit israélo-arabe : 1967-1970. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Octobre-décembre 2009, vol.96, n° 1 p.11.

7 Voir la carte des territoires palestiniens et d'Israël après la guerre des Six jours en annexe : annexe 2

c'est la guerre éclair menée par Israël grâce à la supériorité de son aviation, permise par les livraisons françaises dont celle des mirages[1], qui provoque la rupture de l'alliance franco-israélienne. La capacité de projection de la puissance française dans la région s'en trouve diminuée vis-à-vis des États arabes puisque la France n'a pas été capable d'empêcher son allié israélien d'attaquer[2].

Peu à peu, la compassion de l'opinion publique française vis à vis d'Israël s'épuise. Israël, selon l'expression du général de Gaulle dans une lettre qu'il adresse à Ben Gourion en décembre 1967, devient un « État parmi les autres »[3]. Du statut de victime, il est passé à celui d'occupant, qui ne peut aller, affirme le général en connaissance de cause dans son discours du 22 novembre 1967, sans oppression, répressions, expulsions[4] vis-à-vis des populations sous occupation. Au lendemain de la guerre, l'alliance tacite entre la France et Israël est définitivement rompue[5]. Israël se tourne désormais presque exclusivement vers les États-Unis afin d'obtenir un soutien militaire et politique.

Cette guerre renforce par ailleurs l'affirmation d'un nationalisme palestinien[6] en tant que tel, et la revendication d'une véritable autonomie politique, indépendante des autres États arabes. Peu à peu, dans le discours français sur la 'question de Palestine', l'existence d'un peuple palestinien autonome, jusqu'ici à peu près ignoré, va prendre corps. George Pompidou, qui succède à la présidence française après le général de Gaulle en 1969, reconnaît ainsi le « caractère politique » [7] des aspirations palestiniennes dans un discours en juillet 1969.

---

1 BARNAVi, Elie. Israël et la France: des relations en dents de scie. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008.

2 HEIMANN, Gadi. From Friendship to Patronage: France-Israel relations, 1958-1967. *Diplomacy & Statecraft*, 2010, vol.21, n° 2 p.253-254.

3 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.244.

4 Discours du général de Gaulle sure le conflit au Proche-Orient, 22 novembre 1967. http://www.dailymotion.com/video/xxqx5b_general-de-gaulle-conflit-du-proche-orient-22-novembre-1967_news#.Udc3GPlM-x4 [Consulté le 12 juin 2013]

5 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005.

6 ibid. p.236

7 RONDOT, Philippe. France Palestine : From Charles de Gaulle to François Mitterrand. *Journal of Palestine Studies*, 1987, vol.16, n° 3

2) La projection des préférences françaises à travers la CPE consacrée par la Déclaration de Venise (1968-1980)

La France se trouve dans un premier temps isolée diplomatiquement en Europe, étant considérée comme le pays le plus pro-arabe de la Communauté. Contrairement à l'Allemagne et au Royaume-Uni, elle s'est opposée frontalement à Israël pendant la guerre des Six Jours. Lors de l'Assemblée générale des Nations-Unies de l'été 1967, les positions des Italiens, des Allemands, des Belges et des Luxembourgeois sont ainsi pro-israéliennes, alors que celle de la France est la seule de la CEE à être considérée comme fortement pro-arabe[1]. Lors d'un débat au Conseil européen concernant la signature d'un accord commercial préférentiel avec Israël en décembre 1967, les délégations allemande, hollandaise, belge et luxembourgeoise soutiennent cet accord alors que la France s'oppose à un approfondissement des relations économiques avec Israël[2]. Les relations franco-américaines sont aussi particulièrement tendues au lendemain de l'élection de George Pompidou. La prise de position gaulliste du Président français vis-à-vis de la question palestinienne est très critiquée outre-Atlantique. Lors de son voyage aux États-Unis en février 1970, le maire de New York, John Lindsay, décide de boycotter le Président français dans sa ville afin de protester contre sa prise de position considérée comme pro-palestinienne. La femme de George Pompidou se fait alpaguer pour sa part par un activiste pro-israélien à Chicago[3].

La guerre d'Octobre 1973, et ses conséquences économiques, fournissent aux États membres les motifs nécessaires afin d'assumer d'une seule voix leur prise de position politique envers le conflit. L'attaque surprise menée par l'Égypte de Sadate et la Syrie d'Assad contre Israël à partir du 6 octobre créée une crise politique sans précédent en Israël. Le ministre de la Défense Moshe Dayan et le Premier ministre Golda Meir ne croyaient pas réellement en la possibilité d'une telle attaque, malgré les rapports des services secrets en ce sens, trop confiants en la force de dissuasion israélienne. Grâce au pont aérien mis en place par les États-Unis à partir du 14 octobre visant à ravitailler Israël en matériel militaire, et suite à l'encerclement de la IIIe armée égyptienne stationnant sur la rive Est du canal de Suez, Israël parvient à repousser les armées arabes. En plein conflit, les dirigeants membres de

1 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.128-129.

2 ibid.

3 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967*. New York: Colombia University Press, 2011. p.23.

l'OPAEP, réunis à ow eït, décident d'une réduction mensuelle de 5% de la production de pétrole jusqu'à ce que les territoires palestiniens soient évacués et les droits des Palestinien reconnus[1]. Cette décision et l'embargo du 20 octobre par le roi Faysal d'Arabie Saoudite vis-à-vis des États soutenant Israël provoquent un vent de panique sur les marchés, et le prix du baril s'envole.

La volonté des États membres de préserver leurs importations en pétrole, et donc la nécessité de restaurer de bonnes relations avec les États arabes, expliquent l'influence française. Michel Jobert, ministre des Affaires étrangères français, s'interroge sur un ton faussement naïf: « Est-ce que tenter de remettre les pieds chez soi constitue forcément une agression imprévue ? »[2]. En réponse à l'appel de George Pompidou, le gouvernement danois invite les autres États membres à Copenhague pour un Conseil européen[3]. Pour la première fois, dans une déclaration commune le 6 novembre 1973, les Six font référence à l'existence du peuple palestinien. Inspirée par la position de George Pompidou, la déclaration européenne reconnaît les « droits légitimes des Palestiniens »[4].

Du reste, la position de la France, favorable à une implication de l'OLP dans les négociations de paix, devient peu à peu la position commune des États membres. L'OLP, est créée en 1964 à l'instigation du Président égyptien Nasser, lorsque ce dernier renonce à ses projets d'intégration de la Palestine dans une union arabe. Son administration est confiée au palestinien Ahmad al-Shaqayri[5]. Celle-ci est, dès ses débuts, pensée à l'image d'une véritable structure étatique, avec une assemblée (le Conseil national palestinien), un gouvernement (le comité exécutif), un ministère des finances (le fonds national palestinien) et une armée (l'armée de libération nationale).

L'organisation, dont Yasser Arafat prend la direction en 1969, cherche rapidement à se constituer un réseau diplomatique puissant à travers l'établissement de ses bureaux dans les grandes capitales européennes. La France est ainsi le premier État membre à autoriser la

---

1 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.292.

2 ibid.

3 MONNET, Jean. *Mémoires.* Paris: Fayard, 1976. p.765.

4 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

5 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.226.

création d'un bureau de liaison de l'OLP sur son territoire en octobre 1975[1], suivie par d'autres États européens.

En janvier 1974, François Mitterrand rencontre pour la première fois Yasser Arafat au Caire[2]. En mars 1974, les ministres des Affaires étrangères des États membres annoncent le lancement du dialogue euro-arabe. Ahmad Sidqi al Dajani, est nommé représentant de l'OLP au sein de ce dialogue[3] et, comme plus tard pour le Processus de Barcelone, la question israélo-palestinienne vient butter contre les attentes européennes de coopération économique. En 1977, les États membres, réunis lors du Conseil européen de Londres, déclarent que la résolution du conflit passe par la création d'une « patrie pour le peuple palestinien ». Ils appellent aussi implicitement à l'association de l'OLP aux négociations : « Les représentant des partis en conflit, y compris le peuple palestinien, doivent participer aux négociations »[4].

La préférence française pour une paix globale au Moyen-Orient est aussi adoptée au niveau européen en réaction aux accords de paix séparée de Camp David entre Israël et l'Égypte[5]. Le 25 septembre 1979, le ministre des Affaires étrangères irlandais, Michael O'Kennedy, s'exprimant au nom de l'UE – l'Irlande détenant la présidence du Conseil de l'UE – appelle les « représentants des Palestiniens à jouer pleinement leur rôle dans les négociations devant mener à un accord de paix global »[6].

En mars 1980, lors d'un déplacement en Jordanie, le successeur de Georges Pompidou à la présidence française, Valéry Giscard d'Estaing, affirme le « droit du peuple palestinien à l'auto-détermination » ainsi que la nécessaire « association de l'OLP au sein des négociations »[7]. Cette déclaration a un impact éminemment positif sur l'image de la France dans le monde arabe et plus particulièrement vis-à-vis des milliers de Palestiniens installés

1 FILIU, Jean-Pierre. *Mitterrand et la Palestine.* Paris Fayard, 2005. p.46.

2 EYTAN, Freddy. *La France, Israël et les Arabes : le double jeu ?* Paris: Jean Picollec, 2005. p.124, FILIU, Jean-Pierre. *Mitterrand et la Palestine.* Paris Fayard, 2005. p.42-46.

3 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2

4 European Council. London European Council. 29-30 June 1977.

5 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.38.

6 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.134.

7 IMPERIALI, Claude, AGATE, Pierre. National approaches to the Arab-Israeli conflict :France. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred, dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.5.

dans les pays du Golfe. La déclaration européenne du Conseil européen de Venise du 13 juin 1980 consacre donc l'européanisation de la position française vis-à-vis de la question palestinienne en appelant à l'association de l'OLP aux négociations et à l'autodétermination des Palestiniens. L'avantage est que cette dernière expression est assez large pour laisser le champ libre aux discussions sur les différents paramètres d'un accord, mais le principe de base est affirmé.

C- Le Royaume-Uni et le conflit : La volonté d'influencer et de coordonner la position américaine avec celle de la CEE

1) Du soutien à Israël après 1956 au repositionnement pro-arabe de la guerre des Six Jours (1948-1967)

La position britannique vis-à-vis de la création de l'État juif est, dès ses prémices, ambiguë. Le Royaume-Uni encourage dans un premier temps l'entreprise sioniste. Pendant la Première guerre mondiale, en 1917, Lord Balfour, ministre des Affaires étrangères britannique, adresse une lettre à Lord Rothschild, dans lequel il accorde son soutien à la création d'un foyer juif en Palestine. Au même moment, Sir Henry McMahon, Haut-commissaire en Égypte, promet au chérif Hussein de la tribu des Hachémites originaires du Hedjaz, située dans l'actuelle Arabie Saoudite, un 'royaume arabe unifié' en échange de son soutien contre l'armée ottomane, dans leur correspondance qui débute en 1915. L'ambigüité de ces deux promesses – concernant la localité de ces deux entités principalement – caractérise pour longtemps la politique britannique au Moyen-Orient.

Lors de la conférence de San Remo en avril 1920, et suite aux accords secrets Sykes-Picot de 1916 visant aux partages des sphères d'influence entre la France et le Royaume-Uni au Moyen-Orient, le Royaume-Uni se voit attribuer le mandat sur la Palestine. L'octroi de ce mandat et la présence britannique en Palestine devient temporairement la meilleure garantie de l'ancrage du nationalisme juif en Palestine. Haïm Weizmann, leader sioniste installé à Londres, milite en effet activement afin que le mandat soit confié au Royaume-Uni, connaissant l'importance de son soutien pour mener à bien l'entreprise sioniste[1].

[1] DIECKHOFF, Alain. *L'Etat d'Israël.* Paris: Fayard, 2008. p.16.

En 1937, suite à l'éclatement de la grande révolte arabe de 1936, la commission d'enquête mandatée par le Royaume-Uni et dirigée par Earl Peel recommande la partition de la Palestine entre un État juif et un État arabe. Cependant, alors que les tensions entre les communautés juives et arabes sont à leur comble, en 1939, le gouvernement britannique dirigé par Neuville Chamberlain publie un livre blanc dans lequel il recommande finalement la constitution d'un seul État indépendant de Palestine, qui serait gouverné par les deux communautés. Il appelle aussi à limiter l'émigration juive à 75 000 immigrants jusqu'en 1944 – du fait des tensions intra-communautaires – ainsi que l'achat des terres arabes par des Juifs. Cette volte-face provoque l'ire du mouvement sioniste et l'augmentation des attentats contre la puissance mandataire. Après la fin de la Seconde guerre mondiale, suite à la remise par le gouvernement britannique du dossier de la Palestine aux Nations unies, son Assemblée générale débat du plan de partition en novembre 1947. Le Royaume-Uni avait informé fin septembre qu'il n'apporterait son soutien qu'à une solution acceptée par toutes les parties, sachant bien que les Arabes palestiniens n'y étaient pas favorables. Londres ne désire pas porter la responsabilité de cet échec[1] à même de créer une déstabilisation durable de la région. Lors du vote, le 29 novembre, le Royaume-Uni décide donc de s'abstenir[2].

Le gouvernement britannique fait preuve d'une grande prudence aussi, à l'image de la France[3], vis-à-vis de la reconnaissance d'Israël. Suite à la déclaration de Ben Gourion, au lendemain du départ des dernières troupes britanniques de Palestine, le 15 mai 1948, le Royaume-Uni décide en effet de ménager les sensibilités des États arabes. Il ne reconnaît Israël de facto que le 25 janvier 1949 et de jure en avril 1950[4]. La politique étrangère menée par Ernest Bevin, ministre des Affaires étrangères britannique, de 1945 à 1951, est perçue en Israël comme une des périodes les plus glaciales des relations anglo-israéliennes[5].

Ce n'est qu'au lendemain de l'opération de Suez qui débute en octobre 1956 – alors que la France, Israël et le Royaume-Uni se sont mis d'accord pour une intervention armée en

---

1 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.81.

2 KAPITAN, Tomis. Self-Determination and the Israeli-Palestinian Conflict. In BOVE, Laurence F., DURAN KAPLAN, Laura dir. *From the Eye of the Storm: Regional conflicts and the Philosophy of Peace*. Amsterdam: Rodopi, 1995.

3 Voir: PATTISON, Keith. The delayed British recognition of Israel. *Middle East Journal*, 1983, vol.37, n° 3

4 Voir : http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ [Consulté le 29 mai 2009[

5 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.140.

réaction à la décision du roi Nasser de nationaliser le canal de Suez – que leurs relations s'améliorent notablement. Suite à cette opération, qui se solde par un échec retentissant[1], le Royaume-Uni commence à fournir des armes à Israël afin de favoriser un équilibre des pouvoirs à la faveur de l'Occident contre les tentatives des États arabes radicaux prosoviétiques de déstabilisation de la région[2]. Elle dispose encore en 1957 de 30 000 soldats au Moyen-Orient, répartis dans des bases militaires de Bahreïn, d'Aden et d'autres localités stratégiques. Cette force permet de contrer les ambitions soviétiques et de garantir la régularité des livraisons de pétrole vers le Royaume-Uni et l'Europe[3]. La résolution du conflit israélo-arabe n'est pas encore perçue dans ce contexte comme une priorité. Les livraisons d'armes à Israël restent relativement secrètes, étant donné la position précaire du Royaume-Uni suite à l'opération de Suez et de ses intérêts vis-à-vis des États arabes[4]. Jusqu'en 1967, la position britannique est donc considérée comme pro-israélienne, les deux États maintenant des relations étroites.

Fin mai 1967, à la veille de la guerre des Six Jours, et après l'annonce de la fermeture du détroit de Tiran par Nasser le 22, le ministre des Affaires étrangères israélien, Abba Eban, se rend à Londres après s'être rendu à Paris. Il affirme au Premier ministre britannique Harold Wilson qu'Israël n'est pas en mesure de survivre économiquement sans le port d'Eilat paralysé par la fermeture du détroit de Tiran. Il lui rappelle aussi l'engagement des superpuissances – dont la France, le Royaume-Uni et les États-Unis – aux lendemains du retrait Israël du Sinaï en 1957, de garantir la liberté de navigation dans le golfe d'Akaba[5]. Wilson soutient Israël et enjoint au Président Nasser de respecter la libre navigation. Néanmoins, aucun consensus n'émerge au sujet de l'envoi d'une force navale internationale

---

1 Les États-Unis et l'URSS condamnent ouvertement l'opération et enjoignent aux trois États de se retirer. Pour le gouvernement de Guy Mollet et celui d'Anthony Eden, l'objectif de l'opération était essentiellement de maintenir la présence européenne au Moyen-Orient par le biais de l'internationalisation du Canal, et de se débarrasser du régime nassérien. Voir LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.161-182.

2 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2

3 GAT, Moshe. Britain and Israel before and after the six day war, June 1967 : From Support to Hostility. *Contemporary British History*, 2004, vol.18, n° 1 p.55.

4 ibid. p.57

5 SHALOM, Zaki. Israel's foreign minister Eban meets President de Gaulle and Prime Minister Wilson on the Eve of the Six Day War. *Israel Affairs*, 2008, vol.14, n° 2 p.286.Voir au sujet de l'engagement des grandes puissances : LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.180.

visant à forcer l'ouverture du détroit de Tiran[1]. Dans ce contexte, Wilson consent, à nouveau secrètement, et malgré les objections du *Foreign Office*, à délivrer des armes à Israël[2]. Un triomphe d'Israël aurait des conséquences néfastes sur les relations britanniques avec le monde arabe, mais sa défaite engendrerait 2,5 millions de réfugiés juifs qu'il serait nécessaire d'accueillir dans les États occidentaux. Le Royaume-Uni cherche donc une solution générale et rapide au conflit israélo-arabe.

De son côté, le *Foreign office,* dont la position diffère régulièrement de celui du gouvernement sur le dossier proche-oriental[3], souhaite avant tout améliorer sa relation avec le monde arabe. La hausse du prix du pétrole et le retrait des banques britanniques de l'argent détenu par les riches États arabes pétroliers ont des conséquences dramatiques sur la balance des paiements britannique[4] et forcent le gouvernement à dévaluer le *pound*. Afin de contrer ces effets et de dissiper les soupçons arabes selon lesquels Londres aurait secrètement aidé Israël pendant la guerre, le ministre des Affaires étrangères britannique, George Brown, décide d'introduire au sein de ses déclarations, sur les conseils du *Foreign Office*, un ton plus cordial vis-à-vis des États arabes. L'objectif est d'acquérir une réputation comparable à celle de la France vis-à-vis du monde arabe[5]. Le 21 juin 1967, George Brown prononce un discours aux Nations unies dans lequel il assure aux États arabes que le Royaume-Uni n'a pas supporté activement Israël pendant la guerre. Golda Meir, ancienne ministre des Affaires étrangères, le traite alors de 'Judas'[6]. Les priorités divergentes du gouvernement et du *Foreign office* contribuent à rendre la position britannique vis-à-vis du conflit ambiguë.

---

1 GAT, Moshe. Britain and Israel before and after the six day war, June 1967 : From Support to Hostility. *Contemporary British History*, 2004, vol.18, n° 1 p.59.

2 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.140.

3 Cette opposition entre le ministère des Affaires étrangères et le gouvernement britannique sur le dossier proche-oriental, est loin d'être unique au Royaume-Uni – elle concerne aussi bien la France, entre le gouvernement et le Quai d'Orsay, que les États-Unis, entre le département d'État et l'équipe du Président. Elle varie en fonction des présidences et des distributions des responsabilités. Par exemple, alors que cette opposition avait caractérisé le Royaume-Uni de Tony Blair, lorsque Robin Cook était ministre des Affaires étrangères jusqu'à 2001, le rôle de Jack Straw, alors nommé ministre des Affaires étrangères, se réduit plus à la mise en œuvre de la politique formulée par le Premier ministre.HOLLIS, Rosemary. *Britain and the Middle East in the 9/11 era.* London: Blackwell publishing, 2010. p.136.

4 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.146.

5 GAT, Moshe. Britain and Israel before and after the six day war, June 1967 : From Support to Hostility. *Contemporary British History*, 2004, vol.18, n° 1 p.62.

6 ibid. p.65

La question de l'occupation israélienne constitue aussi une pomme de discorde entre le Royaume-Uni et Israël. Londres s'oppose ouvertement à l'annexion de Jérusalem-Est lors de la guerre et affirme que celle-ci est à même d'endommager les relations anglo-israéliennes. La crainte de Londres est que l'occupation des territoires risque de favoriser une radicalisation des positions de certains États arabes, envers Israël notamment. Le Premier ministre Harold Wilson ne parvient pas à convaincre Abba Eban de la nécessité de procéder à un retrait, mais réussit à faire voter la résolution 242 le 22 novembre 1967 à l'unanimité du Conseil[1] de sécurité des Nations Unis, appelant à un retrait des territoires occupés[2]. La guerre des Six Jours constitue donc un tournant de la diplomatie britannique par rapport au conflit, le Royaume-Uni sortant de l'ambiguïté qui caractérisait jusqu'alors sa politique envers les deux parties.

2) Une adoption quasi naturelle de l'acquis européen vis-à-vis du conflit (1968-1980)

L'acquis européen vis-à-vis du conflit est facilement assumé par le Royaume-Uni, dans la mesure où il reflète les intérêts britanniques à l'égard des États arabes. En 1970, le ministre des Affaires étrangères, Sir Douglas-Home, reconnaît publiquement « les aspirations légitimes du peuple palestinien »[3], comme George Pompidou l'avait fait une année plus tôt. Néanmoins, Israël espère toujours que son intégration au sein de la CEE parviendra à contrebalancer la position française considérée comme pro-palestinienne[4].

Les effets de la guerre du ippour d'octobre 1973 démontrent le contraire. Londres utilise en effet son statut d'État membre afin de poursuivre deux objectifs de politique étrangère envers le conflit: la défense de ses intérêts vis-à-vis des États arabes, et sa volonté

---

1 EDWARDS, Geoffrey. National approaches to the Arab-Israeli conflict: Great Britain. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.52, GAT, Moshe. Britain and Israel before and after the six day war, June 1967 : From Support to Hostility. *Contemporary British History*, 2004, vol.18, n° 1 p.73.

2 Contrairement à la version française, la version anglaise de la résolution 242 introduit une ambigüité quant à son interprétation dans la mesure où elle appelle à un retrait des forces israéliennes «*from occupied territories occupied in the recent conflict*», traduisible par certains territoires occupés. Israël s'appuie ainsi sur la version anglaise du texte afin de justifier son refus de procéder au retrait de l'ensemble de ces territoires. Voir LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.251. Voir la carte des territoires occupés par Israël après la guerre des Six jours en annexe : annexe 2.

3 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.130.

4 ibid.

d'associer les États-Unis à la diplomatie européenne naissante. Pour se faire, le Premier ministre britannique Edward Heath, élu en 1970, affirme la neutralité du Royaume-Uni dans ce conflit et décide un embargo sur l'exportation d'armes à destination de « toutes les parties »[1]. Par ailleurs, il rejette une requête personnelle du Président américain Nixon d'accorder aux avions américains le droit de se poser à Chypre avant de se rendre en Israël. Le Royaume-Uni est alors classé parmi les 'États amis' des États de l'OPAEP ce qui induit qu'aucune sanction n'est prise à son égard. Néanmoins, les conséquences générales de l'embargo provoquent un déficit commercial britannique de plus de 2 milliards de pounds vis-à-vis du Moyen Orient. Avec l'adoption de la déclaration européenne du 6 novembre 1973, Londres accepte 'l'interprétation française' de la résolution 242, appelant à un retrait israélien de *tous les territoires occupés*. La déclaration affirme en effet « la nécessité pour Israël de mettre fin à l'occupation territoriale qu'elle maintient depuis le conflit de 1967 »[2].

La position de Londres vis-à-vis de l'OLP rejoint ainsi peu à peu, de manière plus précautionneuse néanmoins, la position de la France. Le Royaume-Uni suit l'exemple des autres États membres, en particulier la France, la RFA, l'Italie et la Belgique, et autorise l'ouverture d'un bureau d'information de l'OLP à Londres à la fin des années 80[3]. Le représentant de l'OLP à Londres, Nabil Ramlawi, est nommé en mai 1981 à la tête de l'organisation des ambassadeurs arabes. L'objectif est de permettre à l'OLP d'influencer les décisions du *Foreign office* au sujet de la politique moyen-orientale du Royaume-Uni. Bien que ce dernier accepte l'idée que l'OLP doive être incluse au sein de toute représentation palestinienne lors des négociations, ce n'est qu'après sa renonciation au terrorisme, suite à la conférence d'Alger de 1988, que Margareth Thatcher acceptera de rencontrer son leader Yasser Arafat[4]. Le dialogue ministériel mis alors en place entre Londres, Washington et

---

1 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.147.

2 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

3 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.134.

4 EDWARDS, Geoffrey. National approaches to the Arab-Israeli conflict: Great Britain. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.53.

l'OLP, en 1988, sera néanmoins rompu en 1990, à la suite du soutien d'Arafat à l'invasion du ow eït par l'Irak[1].

Le rôle spécifique joué par Londres entre Bruxelles et Washington s'illustre par les accords de Camp David. Londres est hostile dans un premier temps à l'idée d'une paix séparée entre l'Égypte et Israël, préférant l'idée d'une paix globale entre les États arabes et Israël. Cependant, encouragé par le Président américain Jimmy Carter et Menahem Begin, le Premier ministre Israélien[2], le gouvernement britannique de James Callaghan soutient finalement la tenue des négociations entre l'Égypte et Israël de 1977 à 1979. En 1978, une série de pourparlers se tiennent ainsi à Leeds Castle en Angleterre, ce qui ne l'empêche pas de coordonner parallèlement sa position diplomatique avec celles des autres États membres.

Suite à la signature des accords de paix entre Israël et l'Égypte en mars 1979[3], Lord Carrington, ministre des Affaires étrangères britannique, affirme ainsi qu'ils ne sont « qu'une avancée partielle vers un règlement global et une solution à la question palestinienne » et que « la question palestinienne est au cœur même du problème »[4], reprenant ainsi la position européenne.

La position britannique sur le dossier israélo-palestinien s'affirme plus clairement à travers la Déclaration de Venise. La France et le Royaume-Uni – et plus particulièrement Lord Carrington[5] pour ce dernier – contribuent activement à son élaboration. Cette déclaration appelle notamment à un règlement global du conflit israélo-arabe. D'une seule voix, les États membres tentent d'attirer les États arabes à la table des négociations et de favoriser la reconnaissance d'Israël par ces derniers. Le droit d'Israël à l'existence et à la sécurité y est en effet affirmé, en même temps que le droit à l'autodétermination du peuple palestinien. Mais le gouvernement Israélien, dans un communiqué, réagit âprement à la déclaration européenne : « Depuis l'écriture de *Mein Kampf*, le monde entier, y compris l'Europe, n'avait rien entendu

---

1 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.150.

2 ibid. p.148

3 Suite à ces accords, Israël restitue le territoire du Sinaï, occupé depuis la guerre des Six jours, à l'Égypte. Pour une carte de la région suite à la guerre du Kippour et des accords de Camp David, voir annexe 2.

4 EDWARDS, Geoffrey. National approaches to the Arab-Israeli conflict: Great Britain. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.55.

5 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2

de plus explicite à propos de l'aspiration à détruire l'État juif et la nation juive »[1]. Les États-Unis se montrent très critiques aussi, plus particulièrement concernant la position de Londres. Néanmoins le Royaume-Uni comprend qu'il peut faire un usage utile de la CEE afin de défendre ses intérêts et favoriser la stabilité régionale. Cet objectif passe alors devant son désir de satisfaire les attentes des États-Unis. La réponse de Lord Carrington à Washington en témoigne : « Nous avons occupé un espace qui devait être occupé. (…) L'Europe doit être vue comme proposant quelque chose de manifestement équitable »[2].

Chapitre 2 - La promotion diplomatique de la solution de deux États

La guerre des Six Jours, et les transformations territoriales qu'elle engendre, constitue, pour les trois Etats membres en question, un tournant majeur dans le traitement de la question palestinienne. La guerre du ippour fournit elle l'impulsion fédératrice nécessaire afin de communautariser les positions européennes, du fait de l'existence d'intérêts économiques vis-à-vis des États arabes notamment. Le traitement de la question palestinienne par la diplomatie européenne naissante revêt dès lors un caractère éminemment stratégique, dans la mesure où elle permet aux États membres de défendre leurs intérêts respectifs. Il leur procure aussi une occasion de s'exercer au jeu du consensus européen, et constitue donc un 'laboratoire d'idées' utile aux développements de la politique étrangère européenne. Cette politique est donc aussi 'réflexive', selon Alain Greilsammer et Joseph Weiler[3], dans la mesure où elle joue un rôle intégratif au niveau européen. Une « généalogie »[4] du discours européen sur la norme des deux États révèle aussi que le succès de sa promotion provient de sa capacité à subir des mutations successives en fonction des contextes et des acteurs qui se l'approprient. C'est cette

1 HARPAZ, Guy, SHAMIS, Asaf. Normative Power Europe and the State of Israel: an illegitimate EUtopia. *Journal of Common Market Studies* 2007b, vol.48, n° 3 p.585.

2 EDWARDS, Geoffrey. National approaches to the Arab-Israeli conflict: Great Britain. In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.55.

3 GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H. H. *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance.* Boulder, CO: Westview, 1987. p.19.

4 FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard, 1971. p.67.

caractéristique qui lui permet de d'obtenir le consensus international au sujet du conflit. La CEE puis l'UE, par sa nature même, s'avère être un « support institutionnel »[1] efficace pour discours et son évolution, aussi bien en interne, envers ses propres États membres, qu'en externe, face à d'autres acteurs.

A- Promotion interne et externe de la position européenne dans le contexte pré-Oslo : Vers une reconnaissance d'Israël (1980-1990)

1) Promotion interne : La reconnaissance de jure d'Israël par la Grèce et l'Espagne

Depuis 1973, l'acquis européen envers le conflit se forme, subissant l'influence de certains États membres, élargissement après élargissement, à travers un processus d'européanisation '*bottom up'*, et influençant la position d'autres États, à travers un processus d'européanisation '*top down'*. C'est ainsi que l'Irlande[2], qui a reconnu Israël de jure en 1963, n'ouvre d'Ambassade à Tel-Aviv qu'au lendemain de son intégration, en 1974, juste avant qu'elle n'accède pour la première fois à la présidence du Conseil de l'UE.

La politique européenne proche-orientale est rythmée, pendant la décennie 80, par l'intégration de nouveaux pays méditerranéens : la Grèce en 1981, le Portugal et l'Espagne en 1986. Cet élargissement favorise la promotion interne de la position européenne exprimée dans la Déclaration de Venise. Les trois nouveaux États membres sont déjà particulièrement sensibles à la cause palestinienne : le Portugal accueille Yasser Arafat en véritable chef d'État dès 1979, la Grèce l'accueille en 1982. L'élargissement engendre finalement une modération des politiques étrangères des États les plus pro-palestiniens, et une reconnaissance progressive d'Israël. L'adoption du consensus européen revient en effet à reconnaître le « droit d'Israël à exister »[3], rappelé lors de la déclaration du Conseil européen de Venise en 1980.

---

1 ibid. p.17-19

2 Voir GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.165.

3 European Council. Declaration of the European Council on the situation in the Middle East, 12 and 13 June 1980. Venice, 1980

La position de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne est claire sur ce sujet. S'ils reconnaissent le droit à l'autodétermination palestinienne, ils défendent aussi le droit du peuple juif à disposer d'un État. Le Président français François Mitterrand, lors d'une conférence de presse en Mauritanie en mai 1982, critiqué après sa visite en Israël début mars, confirme la position européenne : « La reconnaissance du droit de chacun de ces peuples à disposer d'une patrie, à y bâtir un État, ce droit, je le reconnais à Israël, je le reconnais aussi au peuple palestinien »[1]. Margareth Thatcher pour sa part refuse de rencontrer l'OLP jusqu'à ce que ce dernier consente à reconnaître Israël.

Or, si les nouveaux États membres méditerranéens n'ont aucun mal à défendre l'autodétermination du peuple palestinien, la reconnaissance d'Israël ne vient pas de soi. La Grèce n'a reconnu Israël que de facto le 15 mars 1949 et refuse de le reconnaître de jure. Ce n'est qu'en novembre 1987 qu'elle y envoie pour la première fois son ministre des Affaires étrangères, Karolos Papoulias. Le Premier ministre Papandreou accepte de mettre fin à son veto sur les aides économiques à destination d'Israël en 1985, ce qui permet une amélioration progressive de leurs relations[2]. Ce n'est qu'à la fin de la Guerre froide en 1990 que la Grèce reconnait Israël de jure.

En ce qui concerne les relations entre Israël et l'Espagne, elles sont particulièrement tendues notamment du fait de différends commerciaux. Les produits méditerranéens d'exportations, plus particulièrement agricoles, depuis l'Espagne et Israël vers la CEE, sont en concurrence[3]. L'Espagne ne reconnaît Israël de jure qu'en 1986, date à laquelle elle intègre la CEE, cette reconnaissance étant selon Alfred Tovias une des conditions de son intégration[4].

L'intégration européenne créée ainsi une harmonisation des politiques étrangères européennes envers le conflit israélo-palestinien. Le droit à l'existence d'une patrie pour ces deux peuples est peu à peu intégré par les différents États membres. Même si ces derniers continuent à mener leurs propres politiques dans la région, ils se retrouvent désormais

---

1 FILIU, Jean-Pierre. *Mitterrand et la Palestine.* Paris Fayard, 2005. p.97.

2 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.142-143.

3 HATTIS ROLEF, Susan. *Political Dictionary of the State of Israel.* Jerusalem the Jerusalem publishing house, 1993. p.103.

4 TOVIAS, Alfred. The second enlargement of the EC and Israel's Balance of Payments. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1988. p.181.

contraints par le cadre normatif européen. François Mitterrand, premier Président français à se rendre en Israël et à faire un discours à la Knesset israélienne en mars 1982, ne manque pas de reprendre la position de la Communauté, tout en rappelant son amitié pour Israël. Il appelle dans son discours du 4 mars à l'autodétermination du peuple palestinien et à la représentation de l'OLP au sein des négociations[1].

2) Promotion externe : La reconnaissance implicite d'Israël par l'OLP au lendemain du renoncement jordanien

La CEE joue un rôle important dans la promotion de l'association de l'OLP aux négociations. Prolongeant les effets de la Déclaration de Venise, la France, ainsi que la Grèce, soutiennent tout au long de la décennie 80 la direction de l'OLP. Athènes est ainsi le premier port de débarquement du Président du Fatah, Yasser Arafat, en septembre 1982, après l'évacuation de Beyrouth, suite à l'opération israélienne 'paix en Galilée'. Ce dernier souligne les efforts accomplis par « le Premier ministre grec et notre ami le Président Mitterrand »[2]. Le Président français a en effet contribué à l'évacuation de Yasser Arafat le 30 août 1982. Le chef du Fatah déclare alors que « du rang d'ami, la France est passé à celui de frère »[3], scellant ainsi la 'relation spéciale' liant la France à l'organisation palestinienne.

En septembre 1982, les États arabes, divisés sur la question palestinienne, parviennent à se mettre d'accord à Fès sur la nécessité de la création d'un État palestinien. La même année, le Royaume-Uni cherche à promouvoir la position européenne face aux États-Unis. Il soutient les efforts américains afin de promouvoir le plan Reagan, appelant Israël à négocier avec une délégation jordano-palestinienne sur la base du principe de 'territoire pour la paix' soutenu par la CEE[4]. Néanmoins, l'insistance britannique concernant l'association de l'OLP au sein des négociations, en accord avec la Déclaration de Venise, s'oppose à la ligne défendue par le Président Reagan[5]. Les efforts du *Foreign office* afin d'organiser une

1 FILIU, Jean-Pierre. *Mitterrand et la Palestine.* Paris Fayard, 2005. p.82-83.

2 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2 p.141.

3 RONDOT, Philippe. France Palestine : From Charles de Gaulle to François Mitterrand. *Journal of Palestine Studies*, 1987, vol.16, n° 3 p.97.

4 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.147.

5 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.149.

rencontre officielle entre des représentants de l'OLP et le ministre des Affaires étrangères britannique en 1985 échoue face au refus de l'OLP de renoncer au terrorisme et de reconnaître Israël.

La Première intifada éclate le 8 décembre 1987 à Gaza avant de se propager à toute la Cisjordanie. En juillet 1988, le roi Hussein de Jordanie déclare qu'il renonce à la souveraineté sur la Cisjordanie, qui était de facto occupée par Israël depuis la guerre des Six Jours. Le 13 septembre 1988, Yasser Arafat décide de se rendre à Strasbourg sur l'invitation du groupe socialiste européen, et affirme accepter « les résolutions des Nations unies dans leur totalité, y compris la 242 et 338 » [1]. Cette déclaration constitue un premier pas vers la reconnaissance d'Israël, préalable nécessaire à des négociations et sur lequel insistent les dirigeants français, britanniques et allemands. La décision du Président de l'OLP de se rendre au Parlement européen avant le sommet d'Alger illustre le rôle de 'support institutionnel'[2] joué par la CEE. Le 15 novembre, au sommet d'Alger, les membres du Conseil national palestinien de l'OLP, proclament l'indépendance de l'État de Palestine, condamnent le terrorisme et confirment l'acceptation des résolutions 181, 242 et 338.

Le Hamas, parti palestinien islamiste issu d'une scission avec les frères musulmans, est créé officiellement suite à la Première intifada. Une partie de la classe politique israélienne prend alors conscience de la nécessité de négocier avec les Palestiniens les plus modérés. Certaines personnalités du parti travailliste israélien, telles que Uri Avnery[3], ancien secrétaire général du parti et ancien secrétaire général du ministère des Finances Yaacov Arnon, qui a fondé en 1976 le conseil israélien pour une paix israélo-palestinienne, avaient dès 1974 entamé des négociations secrètes avec l'OLP[4]. Mais ce n'est qu'au lendemain de la Première intifada, et suite au renoncement jordanien à la souveraineté sur la Cisjordanie, que le parti travailliste israélien envisage réellement l'abandon de l'option jordanienne[5].

---

1 FILIU, Jean-Pierre. *Mitterrand et la Palestine.* Paris Fayard, 2005. p.260.

2 FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard, 1971. p.17-19.

3 Il fut aussi le premier sioniste israélien à rencontrer publiquement Arafat, à Beyrouth, le 3 juillet 1982.

4 HATTIS ROLEF, Susan. Israel's Policy Toward the PLO: From Rejectionism to Recognition. In SELA, Abraham and MA'OZ, Moshe dir. *The PLO and Israel: From Armed Conflict to Political Settlement 1964-1994*. New-York St. Martin's Press, 1997. p.258.

5 ibid.

Cette option, prévoyant l'idée d'un « compromis territorial »[1] avec la Jordanie afin de solutionner le problème palestinien, est jusqu'alors privilégiée par la gauche israélienne. Le gouvernement du travailliste Itzhak Rabin, de 1974 à 77, multiplie la création d'implantations dans les territoires, pour des raisons de sécurité et afin de créer des 'faits accomplis' sur le terrain à même de renforcer la position israélienne au sein des négociations. Rabin est alors farouchement opposé à toutes négociations avec l'OLP et à l'idée même d'un État palestinien[2]. Cependant, suite à la Seconde intifada, et au renoncement jordanien, il propose en janvier 1989 de tenir des élections dans les territoires palestiniens afin d'y faire élire une assemblée représentative avec laquelle Israël pourrait négocier un accord ultérieur[3], plan adopté en mai 1989. Suite à la fin de la Guerre froide, ses perceptions en termes de sécurité évoluent. Il se résout à des négociations directes avec l'OLP et accepte le principe d'échange de territoires contre la paix. Les années 90 voient donc peu à peu se mettre en place les conditions rendant possible la conférence de Madrid ainsi que les accords d'Oslo.

B- De la conférence de Madrid à la Déclaration de Berlin, le consensus européen sur l''État palestinien' en réponse à l'échec du plan d'autonomie (1991-1999)

1) De l'espoir de Madrid à l'échec des accords d'Oslo : Soutien institutionnel et financier à l'autodétermination palestinienne (1991-1996)

La conférence de paix s'ouvre à Madrid en 1991 et est sponsorisée par les deux grandes puissances, les États-Unis et l'URSS. Elle se poursuit par des pourparlers secrets à Oslo entre Israéliens et Palestiniens qui ont pour résultat la Déclaration de reconnaissance mutuelle entre Israël et l'OLP signée en septembre 1993 à Washington entre Yasser Arafat et Itzhak Rabin, déclaration aussi appelée Oslo I. Or, à Madrid, la délégation palestinienne, incluse au sein de la délégation jordanienne, est constituée de notables palestiniens locaux, et

1 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.417.

2 BARNETT, Michael. Culture, Strategy and foreign policy change: Israel's Road to Oslo. *European Journal of International relations*, 1999, vol.5, n° 1 p.23-25.

3 HATTIS ROLEF, Susan. Israel's Policy Toward the PLO: From Rejectionism to Recognition. In SELA, Abraham and MA'OZ, Moshe dir. *The PLO and Israel: From Armed Conflict to Political Settlement 1964-1994*. New-York St. Martin's Press, 1997. p.262.

non de représentants officiels de l'OLP. Elle est présente aux côtés des autres délégations invitées, celle de la Syrie, de la Jordanie, d'Israël, du Liban et de l'Égypte.

La CEE, pour sa part, alors qu'elle a appelé à plusieurs reprises à l'organisation d'une telle conférence et a demandé à obtenir un statut de participant, n'obtient que le statut d'observateur au même titre que le Conseil de coopération du Golfe ou que les Nations unies. Deux raisons expliquent cette position : d'une part, Israël est hostile à une participation européenne, percevant la CEE comme pro-palestinienne ; d'autres part, dans un premier temps, la diplomatie européenne n'est pas très sûre d'elle. Les États membres, et plus particulièrement la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, sont d'abord en désaccord quant à l'opportunité de soutenir l'initiative américaine de Madrid. Le Royaume-Uni soutient les États-Unis[1], l'Allemagne réunifiée aussi[2], alors que la France s'y oppose et fait la promotion d'une initiative de paix européenne reposant sur la Déclaration de Venise[3]. En outre, la représentation de la CEE est problématique. Les États membres souhaitent être représentés individuellement, au côté de la présidence tournante et de la Commission. L'hostilité israélienne et l'indécision européenne expliquent la faiblesse du rôle joué par la CEE à Madrid. Elle est ainsi totalement absente du volet bilatéral des négociations.

La CEE est tout de même appelée à participer au volet économique et financier des accords. Elle est représentée au sein des négociations multilatérales qui s'ouvrent à Moscou en 1992, et prend la direction du groupe de travail sur le développement économique régional. Par ailleurs, la CEE inspire aussi indirectement. À partir de 1993, Shimon Pérès, futur Premier ministre, fait la promotion de son projet de 'nouveau Moyen-Orient' reposant sur le développement économique régional, davantage que sur une initiative politique[4]. Il s'appuie ainsi sur la construction européenne afin d'expliquer son projet[5], insufflant l'idée que la CEE puisse inspirer la société israélienne plus par son modèle que par ses déclarations. Néanmoins,

---

1 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.150-153.

2 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

3 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.49.

4 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.156.

5 KOECHLIN, Jérôme. *L'Europe a-t-elle une adresse?* Paris: Goerg éditeur, 2003. p.191.

cette vision de la paix reposant uniquement sur un développement économique démontre rapidement son caractère illusoire[1] en l'absence d'un processus politique véritable.

Par la suite, les accords d'Oslo II signés le 28 septembre 1995 à Washington, prévoient la création d'une Autorité palestinienne chargée de représenter les Palestiniens, ainsi que la division des territoires palestiniens en trois zones, A, B et C, répartissant entre les deux parties la souveraineté civile et sécuritaire sur ces territoires[2]. Ces accords créent donc, à défaut d'un État, un gouvernement palestinien autonome, censé détenir la souveraineté totale, civile et militaire, sur la zone A, soit 18% de la Cisjordanie après le second redéploiement israélien terminé en mars 2010, et une grande partie de la bande de Gaza[3]. Il n'est à aucun moment question d'un État palestinien au sein de ces accords, mais seulement d'un 'statut permanent'[4] qui reste à déterminer. Le paradigme de l'autonomie provient des accords de Camp David de 1978. Ces derniers prévoyaient déjà qu'une autorité autonome devait être élue au sein des territoires palestiniens, dotée d'un pouvoir autonome. Le gouvernement militaire et l'administration civile israélienne devaient cesser dès ces élections d'y exercer leurs fonctions[5]. La philosophie des accords d'Oslo signés par le travailliste Itzhak Rabin n'est donc pas si différente de celle du plan d'autonomie prévue par les accords Camp David et promue par le leader du Likoud Menahem Begin. Cependant, que ce soit après les accords de Camp David ou ceux d'Oslo, la colonisation des territoires par les gouvernements israéliens successifs ne cesse jamais véritablement.

La CEE décide finalement d'agir à travers les structures issues des accords de paix, à travers un financement visant le développement économique des territoires ainsi que le soutien institutionnel de la nouvelle Autorité palestinienne. Son action s'inscrit désormais dans le cadre de sa nouvelle Politique étrangère de sécurité commune, remplaçant le CPE et inscrite au sein du traité européen de Maastricht signé en 1992 par les États membres. L'Union européenne émerge de ce nouveau traité qui dote les États membres de nouveaux

---

1 WEINBLATT, Jimmy. Future economic arrangements between Israel and the Palestinians: an Israeli Perspective. In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert, dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005. p.108.

2 Voir la carte des territoires palestiniens et d'Israël, après le second redéploiement israélien terminé en mars 2000 en annexe : annexe 3

3 Idem.

4 Israel and PLO. Oslo II agreements. Oslo, 1994.

5 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.331.

outils, les positions et les actions communes, afin d'élargir leurs capacités d'action à l'extérieur des frontières de l'UE.

En 1994 est ainsi adoptée une action commune concernant l'aide européenne aux futures élections palestiniennes. La même année, l'Allemagne inaugure sa Représentation officielle vis-à-vis de l'Autorité palestinienne à Jéricho, transférée en 1999 à Ramallah[1]. L'année suivante, le Premier ministre britannique, John Major, est le premier chef de gouvernement européen occidental à rencontrer Yasser Arafat dans les territoires palestiniens. Ce soutien institutionnel et ces actions diplomatiques visent à une reconnaissance et à une légitimation du nouveau gouvernement palestinien. Les États membres sont conscients du fait que les Palestiniens ont besoin d'institutions publiques reconnues afin de réaliser leur droit à l'autodétermination[2].

Israël et la Jordanie bénéficient de ce climat constructif afin de signer des accords de paix en 1994. En novembre 1995, suite aux pressions exercées au sein de l'UE par les États membres méditerranéens, est lancée la conférence européenne de Barcelone débouchant sur le partenariat euro-méditerranéen. Ce dernier comprend les États membres ainsi que douze États méditerranéens, dont Israël et l'Autorité palestinienne. Il est pensé en parallèle avec le processus de paix. Le partenariat doit créer les conditions indispensables au développement économique et donc à la stabilité sur le long terme[3].

Le 4 novembre, le Premier ministre israélien, Itzhak Rabin, est assassiné par un extrémiste juif partisan du 'grand Israël'. L'année suivante, fin mai 1996, Benjamin Netanyahou, membre du Likoud, est nommé Premier ministre. Il n'a jamais caché son opposition au processus de paix. Cet assassinat et les élections israéliennes marquent une crise majeure au sein du processus de paix. Les élections palestiniennes organisées en janvier 1996

---

1 STERZING, Christian, BOHME, Jorn. German and European Contribution to the Israeli-Palestinian Peace process. In Perthes, Volker dir. *Germany and the Middle East: Interests and options*. Berlin: Heinrish Boll Foundation, 2002. p.37. La France et le Royaume-Uni, de même que la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la Suède, disposent de Consulats à Jérusalem qui font office de représentations vis-à-vis de l'Autorité palestinienne. Voir : SCHMIDMAYR, Michael Assessing European-Levantine Relations by the Numbers Policy Watch 816 The Washington Institute for Near East Policy, 12 December 2003, http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/assessing-european-levantine-relations-by-the-numbers [Consulté le 20 juin 2013]

2 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.157.

3 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.57.

se déroulent néanmoins sans encombre et Yasser Arafat est élu sans surprise Président de l'Autorité palestinienne.

En avril 1996, Israël lance l'opération 'raisins de la colère' contre les forces du Hezbollah au Liban Sud visant à faire cesser les tirs de roquettes Katioucha contre les villes du nord d'Israël. Le ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charrette, se rend à Jérusalem, Beyrouth et Damas, afin de parvenir à un cessez-le-feu. Cet activisme français est couronné de succès et favorise la création d'un comité de surveillance du cessez-le-feu[1]. Le Premier ministre israélien en intérim, Shimon Pérès, décrit ce comité come un grand succès de la diplomatie française[2]. La même année, la troïka européenne, composée de la présidence du Conseil en exercice, celle à venir et de la Commission, effectue une visite à la maison de l'Orient à Jérusalem-Est, siège de la Représentation de facto de l'Autorité palestinienne à Jérusalem, déclenchant la colère du gouvernement israélien.

Les évènements de l'automne 1996 montrent à la fois la concurrence durable entre les diplomaties européennes dans la région, plus particulièrement celle de la France et du Royaume-Uni, et la capacité de l'UE3 à agir ensemble lorsqu'ils perçoivent des risques d'instabilité. Au mois de septembre, suite à l'annonce de la décision israélienne d'ouvrir une nouvelle sortie au tunnel archéologique longeant le mur occidental du temple, débouchant sur le quartier musulman de la vieille ville de Jérusalem, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne écrivent une lettre commune au gouvernement israélien l'enjoignant de fermer cette sortie[3]. Au lendemain de cet incident, le Président français, Jacques Chirac, se rend en Israël et dans les territoires palestiniens en octobre 1996, visite pendant laquelle se déroule un véritable incident diplomatique entre la France et Israël, filmé en direct. Alors que le Président français se promène dans la vieille ville de Jérusalem, il se met en colère contre les services de sécurité israéliens qui l'entourent de fait de leurs réactions musclées à l'encontre des Palestiniens de la vieille ville voire des journalistes et gardes du corps qui accompagnent le Président[4]. Cet acte, qu'il soit prémédité ou non, permet d'affirmer aux yeux du monde le

1 EYTAN, Freddy. *La France, Israël et les Arabes : le double jeu ?* Paris: Jean Picollec, 2005. p.224.

2 Entretien avec Hervé de Charrette réalisé le 2 septembre 2008 à Paris

3 HOLLIS, Rosemary. Europe and the Middle East: Power by Stealth? *International Affairs*, 1997, vol.73, n° 1 p.17.

4 AESCHIMANN, Eric, BOLTANSKI, Christophe. *Chirac d'Arabie: Les mirages d'une politique française.* Paris: Grasset, 2006. p.212-218.

refus de la France de reconnaître l'annexion de Jérusalem-Est par Israël, puisque la vieille ville est située à Jérusalem-Est[1].

Le Président français rencontre son homologue israélien Ezer Weizman ainsi que le nouveau Premier ministre, à ce poste depuis la fin mai, Benjamin Netanyahou. Il prononce un discours devant les étudiants du *Technion*, la grande école d'ingénieurs israélienne, et devant le Conseil national législatif palestinien à Ramallah. Il défend auprès des Israéliens l'idée qu'un État palestinien servirait leurs objectifs en termes de sécurité : « un État palestinien reconnu offrirait à Israël un partenaire réel. Seul un tel partenaire sera capable de procéder, et d'adhérer, à des engagements nécessaires pour la sécurité d'Israël »[2]. Aux députés palestiniens, alors qu'une vague d'attentats sévit en Israël, il rappelle qu'il est nécessaire que l'aspiration légitime d'Israël à la sécurité soit bien comprise afin que ce dernier soit convaincu qu'un État palestinien constituerait un élément essentiel de sa sécurité[3]. Le Président français est suivi de peu par le ministère des Affaires étrangères britannique, Malcolm Rifkind, qui effectue un voyage dans la région en novembre 1996. Il souhaite avant tout montrer que le Royaume-Uni est un acteur plus impartial que la France, que sa position est plus 'équilibrée', tout en rappelant que les colonies israéliennes dans les territoires palestiniens sont illégales[4].

Cet activisme européen vise aussi à maintenir en vie un processus de paix très affaibli, censé favoriser le maintien d'une certaine stabilité régionale. Il semble opportun dans ce contexte de créer la position d'envoyé spécial européen, aux côtés du représentant américain, Dennis Ross. Etant donné les relations tendues entre la France et Israël, celui-ci peut difficilement être un Français. Il est alors décidé par une action commune du 25 novembre 1996 de nommer l'ambassadeur d'Espagne en Israël, Miguel Angel Moratinos, envoyé spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient. Il est, à la connaissance de l'auteur, le premier représentant européen ainsi désigné, d'autant plus que cette fonction n'est prévue officiellement que par le traité d'Amsterdam signé en 1997.

---

1 BARNAVI, Elie, ROSENZWEIG, Luc. *La France et Israël : Une affaire passionnelle.* Paris: Perrin, 2002. p.25.

2 MILLER, Michael. French president urges Israel to soften stand on Palestinians and Syria. *Associated Press*, 21 octobre 1996, http://www.apnewsarchive.com/1996/French-President-Urges-Israel-to-Soften-Stand-on-Palestinians-Syria/id-87167e1152adf78db820da0bf7e55352 [Consulté le 13 mars 2013]

3 CHIRAC, Jacques. Discours de Jacques Chirac devant le Conseil législatif palestinien. Ramallah, 23 octobre 1996.

4 HOLLIS, Rosemary. Europe and the Middle East: Power by Stealth? *International Affairs*, 1997, vol.73, n° 1 p.17.

2) Tentatives européennes de stabilisation par la promesse de reconnaissance d'un futur État palestinien (1997-1999)

De la même manière que le financement européen vis-à-vis de l'Autorité palestinienne croît à chaque moment de crise[1] du processus de paix, le discours européen adapte son contenu en réaction à l'évolution du conflit. Les 16 et 17 juin 1997, les quinze États membres – la Suède, la Finlande, et l'Autriche ayant intégré l'UE en 1995 – réunis à Amsterdam, appellent Israël « à reconnaître le droit des Palestiniens à l'autodétermination, sans exclure la possibilité d'un État ». Ils soulignent que « la création d'une entité palestinienne souveraine, viable et pacifique, est le meilleur garant de la sécurité d'Israël »[2]. Le lien entre sécurité israélienne et création d'une entité palestinienne souveraine est pour la première fois établi au sein du discours européen.

Cette position reflète les différentes préférences des États membres et se justifie au niveau européen par l'intérêt partagé pour une stabilité régionale[3]. Afin de concrétiser celle-ci, les États membres adoptent une nouvelle action commune prévoyant un soutien européen – financier mais aussi matériel – 'pour soutenir l'Autorité palestinienne dans sa lutte contre le terrorisme palestinien'[4]. Par ailleurs, au mois de mars 1997, le ministre des Affaires étrangères britannique, Robin Cook, rencontre Yasser Arafat et annonce l'établissement d'un comité euro-palestinien pour la sécurité[5]. Le Royaume-Uni joue dès lors un rôle clé dans le secteur de la sécurité palestinien[6].

Au mois de février 1997 est signé l'Accord d'association intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne et l'OLP

---

1 Voir Partie 4, chapitre 1 sur le financement européen aux Palestiniens

2 European Council. Conclusions on the Middle East. Amsterdam, 16 and 17 June 1997, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0006.htm [Consulté le 18 juin 2013]

3 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.48-49, LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. p.90.

4 Council of the European Union. Joint action 97/289/PESC on the EU assistance programme to support the PA in its efforts to counter terrorist activities emanating from the territories under its control. 29 April 1997.

5 FARNAUD, Christophe. Europe and the Middle East Process: A European point of view. In dir. *The International role in the Peace Process*. Washington D.C.: The Center for Policy Analysis in Palestine, May 1998. p.20.

6 Voir Infra, partie 4, chapitre 2 traitant de la mission de police européenne EUPOL COPPS

agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne. La période intérimaire prévue par l'accord constitue le pendant de la période transitoire d'autonomie fixée par les accords de paix d'Oslo et s'étendant jusqu'en 1999[1].

L'envoyé spécial européen, Miguel Angel Moratinos, aux côtés du négociateur américain Dennis Ross[2], contribue en janvier 1997 à la définition d'un compromis sur le statut spécial d'Hébron, ville du Sud de la Cisjordanie, non réglé par les accords d'Oslo. Sa situation est en effet particulièrement complexe dans la mesure où se situe en son coeur le tombeau des patriarches, et donc une ancienne présence juive. Par ce protocole, dans la même logique que les accords d'Oslo, la ville se retrouve divisée en deux zones, la zone 1 à l'ouest, palestinienne, et la zone 2 à l'est, comprenant le tombeau des patriarches, israélienne. Le statu quo ainsi créé est encore en vigueur aujourd'hui.

La présence et le développement des colonies israéliennes après les accords d'Oslo II dans les territoires demeure une source importante de frictions entre les États membres et Israël. Le ministre des Affaires étrangères britannique Robin Cook visite en mars 1998 une colonie israélienne située près de Bethléem, Har Homa, afin de protester contre sa construction. Deux mois auparavant, au mois de janvier, l'UE3, Jacques Chirac, Tony Blair et Helmut ohl, décident d'envoyer une lettre commune au Président américain Bill Clinton afin de le convaincre de la nécessité d'une action multilatérale sur cette question, visant à éviter une escalade des tensions[3].

Le 23 octobre 1998, après deux semaines de négociations, est signé le mémorandum de Wye River à Wye Plantation, aux États-Unis. Il prévoit la restitution de 13% supplémentaires de la Cisjordanie en échange d'un engagement de l'Autorité palestinienne à réprimer les mouvements terroristes. Néanmoins, dès le mois de décembre, Benjamin Netanyahou décide de suspendre la mise en application des accords. Un vote de confiance

---

1 Parlement européen, Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défénse. Recommandation sur la proposition de décision du Conseil relative à l'Accord intérimaire euro-méditerranéen avec l'OLP pour le compte de l'Autorité palestinienen A4-0103/97. 1997.

2 FREEDMAN, Robert O. The Bush administration, the EU and the Arab-israeli Conflict: Is a Euro-Atlantic Partnership Possible? In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.166.

3 FARNAUD, Christophe. Europe and the Middle East Process: A European point of view. In dir. *The International role in the Peace Process*. Washington D.C.: The Center for Policy Analysis in Palestine, May 1998. p.21.

vient néanmoins ébranler sa coalition gouvernementale, déjà profondément divisée sur la question des frontières israéliennes, engendrant de nouvelles élections législatives. Le travailliste Ehud Barak est nommé Premier ministre le 17 mai 1999.

Quelques mois auparavant, fin avril 1999, alors que les négociations sur le statut final sont au point mort, Yasser Arafat organise une réunion du Conseil central de l'OLP afin de discuter de la proposition d'une déclaration unilatérale d'indépendance de l'État palestinien. Il invite le Sheikh Yassine, chef spirituel du Hamas, à y participer comme observateur[1]. Suite à la réunion, Yasser Arafat déclare publiquement son intention de déclarer unilatéralement l'existence d'État palestinien le 4 mai 1999. Benjamin Netanyahou, en représailles, menace d'annexer 'unilatéralement' une grande partie de la Cisjordanie si le Président de l'Autorité palestinienne réalise son projet[2]. Les États membres sont dans un premier temps divisés sur la question, l'Italie et l'Espagne supportant l'initiative palestinienne, alors que l'Allemagne et le Royaume-Uni, aux côtés des États-Unis, s'y opposent vigoureusement[3].

Face au risque d'instabilité régionale, et dans le contexte de la présidence allemande du Conseil, les États membres se mettent d'accord, lors du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars, pour formuler une déclaration visant à dissuader Yasser Arafat de proclamer unilatéralement cet État[4]. L'UE se dit ainsi prête à envisager la reconnaissance d'un État palestinien, mais en temps opportun, et uniquement par la négociation[5]. Bien que l'UE ne dispose pas encore de la personnalité juridique, et ne soit donc pas à même de reconnaître en

---

1 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.196.

2 FREEDMAN, Robert O. The Bush administration, the EU and the Arab-israeli Conflict: Is a Euro-Atlantic Partnership Possible? In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.167.

3 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.150-153.

4 FILIU, Jean-Pierre. L'Union européenne et le Moyen-Orient. In CHOPIN, Thierry, FOUCHER, Michel dir. *Rapport Schuman sur l'Europe*. Paris: Fondation Robert Schuman, 2008. p.77, STEINBERG, Gerald M. The EU and the Middle East Peace Process. 15 November 1999. Jerusalem: http://www.jcpa.org/jl/vp418.htm [Consulté le 20 juin 2013]

5 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

son nom propre un État[1], les États membres décident de s'exprimer stratégiquement au nom de l'UE afin d'accroître leur influence vis-à-vis du Président de l'Autorité palestinienne.

Par ailleurs, Ils affirment, à l'égard d'Israël, que la création d'un État palestinien souverain serait la meilleure garantie pour sa sécurité et son acceptation dans la région[2]. Le Président Clinton envoie ensuite une lettre privée à Yasser Arafat et fait une déclaration le 26 avril assurant que les États-Unis travailleront à la conclusion du statut final dans un délai d'un an[3]. La coopération entre l'UE et l'administration américaine porte ses fruits et le 27 avril, le Conseil national de l'OLP accepte de remettre la déclaration d'un État palestinien à un temps plus opportun[4]. C'est donc l'échec des accords d'Oslo qui, face au risque d'instabilité, fait émerger dans le discours européen l'expression d'« État palestinien, souverain, viable, pacifique et démocratique »[5]. La création de cet État est censée réussir là où celle d'une entité autonome, prévue par les accords d'Oslo, a échoué. L'argument principal des diplomates européens présenté auprès Israël, en privé, est qu'il est plus facile de faire face à la violence d'un État qu'à une violence non étatique exercée par des groupes armés utilisant des méthodes terroristes[6].

Le discours européen s'accompagne d'un financement conséquent assumant une partie importante des frais de fonctionnement de l'Autorité palestinienne – assurant ainsi sa survie malgré la crise du processus de paix[7] – ainsi que des infrastructures de base dans les territoires. Par ailleurs, Javier Solana est nommé haut représentant pour la PESC en octobre 1999, poste prévu par le traité d'Amsterdam signé en octobre 1997. Ce nouveau poste est

---

1 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.124.

2 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

3 HOLLIS, Rosemary. *Britain and the Middle East in the 9/11 era.* London: Blackwell publishing, 2010. p.78.

4 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.61.

5 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

6 Entretien réalisé le 9 juin 2009 à Bruxelles avec Christian Jouret, directeur de l'unité Moyen-Orient au Conseil de l'UE

7 LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. p.90.

censé renforcer le discours de l'UE, en lui octroyant plus de visibilité sur la scène internationale.

C- La naissance de la Feuille de route face à la crise du processus de paix : Reflet de la puissance et de l'impuissance européenne (2000-2003)

1) Le contexte : La Seconde intifada, le désengagement américain et le 11 septembre

Le sommet pour la paix au Moyen-Orient se déroule à Camp David en juillet 2000 en présence notamment du Premier ministre israélien, Ehud Barak, et du Président de l'Autorité, Yasser Arafat, ainsi que du Président américain, Bill Clinton. L'objectif est d'arriver à un accord sur le statut final des territoires. En réaction à l'échec des pourparlers, quelles que soient les causes de celui-ci[1], au mois de septembre éclate la Seconde intifada. Les limites des accords d'Oslo montrent aux États membres que les États-Unis seuls ne parviennent pas à résoudre le conflit, et donc que l'UE ne doit pas se contenter d'un rôle complémentaire, mais doit s'investir aussi au cœur du processus de paix lui-même[2].

Le haut représentant Javier Solana devient un des membres du comité Mitchell, chargé de trouver une solution au conflit, mis en place au mois d'octobre. Le comité recommande le gel des colonies et l'emprisonnement des terroristes palestiniens. Les 'paramètres Clinton', exposés au mois de décembre, reprennent les conclusions du comité, et indiquent qu'un État palestinien devrait comprendre entre 94 % et 96% des territoires palestiniens. Le reste, composé des plus grandes colonies israéliennes est censé être annexé par Israël. Ces 'paramètres' sont souvent repris par les négociateurs tout au long de la décennie à venir.

L'échec des négociations de Camp David engendre le gel du Processus européen de Barcelone. La Syrie et le Liban refusent de participer à la quatrième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères à Marseille en septembre 2000. La

---

1 Concernant les causes du déclenchement de la Seconde intifada, voir l'article de halil Shikaki, qui soutient qu'elle ne serait pas directement due ni à la visite d'Ariel Sharon sur l'esplanade des mosquées, ni directement à Yasser Arafat, mais plutôt à la lutte interne que se mènent la « *old guard* » et la « *young guard* » au sein de l'OLP. SHIKAKI, Khalil. Palestinians Divided. *Foreign Affairs*, 2002, vol.81, n° 1

2 ASSEBURG, Muriel. EU crisis management in the Arab-Israeli conflict. In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010. p.78.

coopération économique régionale s'avère impossible en l'absence d'un règlement politique[1] du conflit. Les attaques contre des cibles israéliennes se succèdent, et le nombre de tués et de blessés des deux côtés augmentent dramatiquement. Du 29 septembre 2000 à février 2003, 16 347 attaques sont menées contre des Israéliens, en Israël et dans les territoires occupés, provoquant 724 morts et 5 063 blessés. Du côté palestinien, les attaques israéliennes engendrent 3 200 morts et 34 000 blessés[2].

Des négociations ont lieu à Taba en Égypte fin janvier 2001 entre Israéliens et Palestiniens. Alors que les Européens n'ont pas participé directement aux négociations de Camp David, ils se retrouvent en première ligne à Taba. George W. Bush, élu à la tête des États-Unis le 20 janvier 2001, déclare ne pas être engagé par les paramètres définis par son prédécesseur et ne participe pas à ces négociations. Il est alors demandé à l'envoyé spécial européen, Miguel Angel Moratinos, présent pendant ces négociations, d'écrire une synthèse des positions israélienne et palestinienne. Ariel Sharon, qui s'apprête à succéder à Ehud Barak en février 2001, affirme cependant que quelles que soient ces conclusions, il ne les reconnaîtrait pas. Moratinos demande à son second conseiller, Christian Jouret, de réaliser cette synthèse, travail qui nécessitera huit à neuf mois d'entretiens avec les deux parties[3]. Le 'document Moratinos' se retrouve finalement publié dans le journal israélien *Haaretz,* suite une fuite, début 2002. Bien qu'il n'ait jamais été mis en œuvre, du fait du changement de gouvernement israélien notamment, il reste un des documents les plus réalistes quant à l'état réel des négociations entre les deux parties[4].

La diplomatie allemande, jusque-là très discrète vis-à-vis du conflit, subit un tournant dans ce contexte. L'Allemagne réunifiée de Gerhard Schröder, plus sûre d'elle, appelle à un engagement européen plus important dans le processus de paix, à travers une médiation directe[5]. Les intérêts allemands, communs aux États membres, sont clairement exprimés par le ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer: la sécurité d'Israël et la création d'un

---

1 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.65.

2 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967.* New York: Colombia University Press, 2011. p.153.

3 Entretien avec Christian Jouret, réalisé le 9 juin 2009 à Bruxelles

4 Voir: MORATINOS, Miguel Angel. Document Moratinos. Le Monde diplomatique, 19 février 2002, http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/tabaminutes-texte [Consulté le 13 avril 2012]

5 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

État palestinien[1]. Joschka Fischer se montre particulièrement actif. En juin 2001, alors qu'il effectue un voyage en Israël, un attentat suicide fait des dizaines de morts dans la discothèque du Delphinarium à Tel Aviv. Joschka Fischer persuade alors Yasser Arafat de condamner publiquement ces attentats et fait de multiples aller-retour entre Ariel Sharon et le Président de l'Autorité afin d'éviter de trop lourdes représailles israéliennes et une escalade immédiate de violence qui en résulterait[2].

Les États membres, à travers l'UE, sont très actifs au niveau financier afin d'éviter un effondrement institutionnel de l'Autorité et une crise humanitaire dans les territoires palestiniens[3]. Ils appellent Israël à reprendre le versement des droits de douane à l'Autorité, son revenu principal, interrompu suite à la Seconde intifada. La chercheuse Muriel Asseburg parle alors d'une 'humanitarisation' de l'aide européenne face à un besoin urgent, alors qu'elle visait auparavant au développement des territoires sur le long terme[4]. Anne le More affirme que l'aide internationale se substitue ainsi peu à peu au processus politique et finance en réalité la disparition de l'État palestinien plutôt que sa réalisation[5]. En réalité, le financement européen ne fait que s'adapter, sans changer de nature. Il vise en premier lieu à éviter que l'instabilité régionale[6] ne s'amplifie. Pour les États membres, l'État palestinien ne devrait être créé qu'en temps voulu, lorsque sa création ne risquera pas d'enterrer définitivement le processus de paix, en engendrant une confrontation ouverte avec Israël.

Quant aux États-Unis, la nouvelle administration de George W. Bush décide lors de sa prise de fonction fin janvier 2001 d'un désengagement relatif des États-Unis vis-à-vis du processus de paix, constatant que son prédécesseur Bill Clinton n'était arrivé à rien malgré son activisme. Elle procède ainsi au retrait des agents de la CIA que l'administration Clinton

---

1 GARDNER FELDMAN, Lily Germany's policy towards Israel and the Israeli Palestinian conflict: continuity and change. *German Foreign Policy in Dialogue*, 2002. http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue7.pdf [Consulté le 15 septembre 2010]

2 SCHMID, Dorothée, SCHÄFER, Isabel. L'Allemagne, la France et le conflit israélo-palestinien *Politique étrangère*, 2005, vol.2, n° 1

3 Voir Infra, Partie IV, chapitre I sur le financement européen aux Palestiniens. European Council. European Council of Stockholm. Stockholm, 23 and 23 March 2001.

4 ASSEBURG, Muriel. The EU and the Middle East conflict : Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership. *Meditteranean Politics*, 2003, vol.8, n° 2 p.180.

5 LE MORE, Anne. Killing with kindness: funding the demise of a Palestinian state. *International affairs*, 2005, vol.81, n° 1 , LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo*. London: Routledge, 2008.

6 Pour un développement plus long sur l'aide financière européenne, voir Infra, partie IV chapitre I.

avait envoyés afin de servir d'intermédiaires entre les services de sécurité Israéliens et Palestiniens. Le Président américain envoie tout de même, en juin 2001, le directeur de la CIA, Georges Tenet, afin de négocier un cessez-le-feu, sans succès.

Les attentats du 11 septembre bouleversent la politique moyen-orientale du Président américain. La démocratisation comme outil de pacification régionale et une approche militaire préemptive deviennent les fers de lance de sa politique dans la région, débouchant sur la création avortée du 'B-MENA' (*Broader Middle East and North Africa*) fin 2003. Dans le même temps, le Président américain prend conscience que l'une des raisons majeures du ressentiment contre sa politique au Moyen-Orient est la continuation du conflit israélo-palestinien[1]. Il décide donc de convaincre l'Autorité de se joindre à la coalition américaine dans la 'guerre contre le terrorisme'. Ce ralliement lui permettrait d'envoyer un message positif aux autres États arabes ainsi que plus généralement aux Musulmans : Il ne s'agirait pas d'une guerre contre les Musulmans, mais contre les terroristes qui détournent les principes islamiques afin de servir leurs propres causes[2].

Arafat rejette alors publiquement l'idée qu'Al-Qaeda servirait la cause palestinienne[3], facilitant ainsi le rapprochement avec les États-Unis, et favorisant le soutien de certains États arabes à la coalition américaine dans la guerre en Afghanistan. Le 10 novembre 2001, le Président américain, dans un discours aux Nations-Unies, se prononce en faveur de la solution de deux États, Israël et la Palestine. Colin Powell, secrétaire d'État américain, souligne que c'est la première fois qu'un Président républicain soutient publiquement la création d'un État palestinien[4]. George W. Bush refuse néanmoins de serrer la main de Yasser Arafat dans l'enceinte internationale.

L'administration américaine semble ainsi, au moins diplomatiquement, s'investir à nouveau au coeur du processus de paix. Le Président Américain apporte son soutien à

---

1 YAGHI, Mohammad. The Palestinian-Israeli Conflict : A Case study of US Foreign Policy after 9/11. In MILLER, Mark J., STEFANOVA, Boyka dir. *The War on Terror in Comparative Perspective: US Security and Foreign Policy After 9/11*. New York: Palgrave MacMillan, 2007. p.175.

2 ibid.

3 SIEGMAN, Henry. Partners for War. *New York Review of Books*, 16 January 2003. http://www.nybooks.com/articles/archives/2003/jan/16/partners-for-war/?pagination=false [Consulté le 20 juin 2012]

4 YAGHI, Mohammad. The Palestinian-Israeli Conflict : A Case study of US Foreign Policy after 9/11. In MILLER, Mark J., STEFANOVA, Boyka dir. *The War on Terror in Comparative Perspective: US Security and Foreign Policy After 9/11*. New York: Palgrave MacMillan, 2007. p.176.

l'initiative de paix saoudienne présentée à la mi-février 2002 appelant à un retrait israélien de tous les territoires occupés depuis 1967 notamment, en échange d'une reconnaissance d'Israël et d'une normalisation de ses relations avec les États arabes. Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte le 13 mars 2002 la résolution 1397 dans laquelle il appelle pour la première fois à la création d'un État palestinien. L'administration Bush, face au besoin de soutiens arabes au sein de sa coalition dans le contexte de l'après 11 septembre, consent ainsi à adopter la norme des deux États, Palestinien et Israélien, promue par l'UE ainsi que la Ligue arabe.

2) Les récits de la création du Quartet

L'opération 'mur de protection' lancée par l'armée israélienne à partir de mars 2002 dans les territoires palestiniens engendre la réoccupation des grandes villes palestiniennes situées dans la zone A des accords d'Oslo II. Yasser Arafat se retrouve isolé à la Mouqata, siège de l'Autorité à Ramallah, encerclé par l'armée israélienne.

C'est dans ce contexte de crise qu'est créé le Quartet, composé de l'UE, des États-Unis, de l'ONU et de la Russie. Les sources divergent concernant ses origines. Il est généralement affirmé qu'en avril 2002, Colin Powell, le secrétaire d'État américain, rencontre à Madrid les représentants de l'UE, des Nations unies et de la Russie afin de coordonner leurs politiques vis-à-vis du conflit[1] et qu'ainsi le Quartet serait né d'une initiative américaine. Une autre version explique que sa constitution ferait suite à une initiative européenne[2], avalisée par les États-Unis sous l'insistance des États arabes proche-orientaux désireux que les États-Unis se réengagent véritablement dans le processus de paix[3]. Une troisième version, non moins réaliste, nous est contée par Christian Jouret, ancien conseiller de Miguel Angel Moratinos. L'impulsion de la création du Quartet remonterait selon lui au 11 septembre, alors que lui-même se trouve avec Miguel Angel Moratinos et Yasser Arafat dans un restaurant au bord de la plage à Gaza :

> « Le 11 septembre 2001, Miguel Angel Moratinos demande à rencontrer Arafat qui est à Gaza. Vers 14h-15h nous nous retrouvons donc dans un restaurant sur la plage, presque désert, avec juste une petite télévision à l'image verdâtre dans un coin. Et,

---

1 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.64.

2 Entretien avec un ancien fonctionnaire palestinien du ministère au Plan, réalisé à Paris le 18 avril 2009

3 Entretien avec un diplomate européen, réalisé à Jérusalem à l'automne 2009

tout à coup, c'est l'agitation dans la salle: les avions se sont écrasés. Nous restons avec Arafat devant l'écran jusqu'à la fin de la journée. Il aurait dû faire un discours dès le lendemain pour marquer sa réprobation vis-à-vis des attentats. Mais il ne le fait pas. Quatre ou cinq jours après, nous décidons donc de revenir le voir, en compagnie du consul américain, du représentant des Nations-Unies et du représentant russe pour le Proche-Orient, afin d'appuyer notre position. Nous nous retrouvons ensemble dans un café et nous décidons de rédiger tous ensemble un discours. Arafat consent à faire le discours, qui n'est, bien entendu, pas celui que nous lui avions remis. Par la suite, les quatre 'grands' continuent de se réunir. Et en avril 2002, dans son discours [suite au sommet de Madrid], of i Annan évoque pour la première fois l'existence de ce Quartet »[1].

Ces trois versions ne se contredisent pas et ont l'avantage de dresser un tableau général des évènements menant à la création du Quartet. Elles illustrent aussi le rôle joué par l'UE, qui, à travers le Quartet, cherche à mieux coordonner sa politique avec celle des États-Unis, et surtout à favoriser le réengagement de ces derniers dans le processus de paix. La création du Quartet précède de peu l'adoption de la Feuille de route. Elle est le résultat concret de la coordination des politiques américaine et européenne dans le processus de paix. La naissance de ce document démontre que, lorsque les diplomaties allemande, britannique et française parviennent à coordonner leurs positions et à concilier leurs préférences, le dynamisme ainsi créé permet à l'UE dans son ensemble de mieux faire entendre sa voix sur la scène internationale.

3) La longue épopée de la 'Feuille de route' : De Berlin à Jérusalem, en passant par Elseneur et Washington

Début 2002, le ministre des Affaires étrangères français, Hubert Védrine, tente de convaincre son homologue allemand, Joshua Fischer, de l'opportunité de reconnaître un État palestinien. Le ministre allemand est d'accord sur le fond mais propose un processus plus graduel[2]. Du fait de son activisme après la Seconde intifada dans la région[1], le ministre des

1 Entretien avec Christian Jouret, réalisé le 9 juin 2009 à Bruxelles

2 GARDNER FELDMAN, Lily Germany's policy towards Israel and the Israeli Palestinian conflict: continuity and change. *German Foreign Policy in Dialogue*, 2002. http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue7.pdf [Consulté le 15 septembre 2010]

Affaires étrangères allemand est perçu comme particulièrement légitime sur ce dossier[2]. Il décide de présenter un plan en sept points à la réunion des ministres des Affaires étrangères du 15 avril 2002 à Luxembourg, dont le premier exige le retrait de l'armée israélienne à ses positions antérieures au 28 septembre 2000, et le second prévoit la proclamation d'un État palestinien démilitarisé aux frontières provisoires. Le quatrième point précise que le Quartet doit évaluer la mise en œuvre par les deux parties de leurs obligations au regard de cette Feuille de route, et fournir une aide matérielle pour faciliter celle-ci, ainsi que des garanties de sécurité aux deux parties[3]. Le cinquième point concerne la tenue de négociations sur le statut final avec une conférence regroupant les États concernés. Le 6ème point propose l'organisation d'une conférence internationale pour la sécurité et la coopération au Moyen-Orient et le 7ème l'adoption de la Feuille de route par les Nations unies à travers une résolution du Conseil de sécurité.

Lors du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, les États membres reprennent alors l'idée d'une conférence internationale visant à « réaffirmer les paramètres de la solution politique et arrêter un calendrier réaliste et précis »[4]. Ils abordent également pour la première fois la question des frontières du futur État palestinien et indiquent qu'elles doivent se situer sur la base des frontières de 1967.

La présidence danoise du Conseil du second semestre 2002 reprend dans un second temps le document Fischer qui subit diverses modifications. L'Allemagne, ne souhaitant pas présenter le document en son nom propre, du fait de ses relations particulières[5] avec Israël, décide de travailler en étroite collaboration avec la présidence danoise. Finalement, Les 30 et

---

1 SCHMID, Dorothée, SCHÄFER, Isabel. L'Allemagne, la France et le conflit israélo-palestinien *Politique étrangère*, 2005, vol.2, n° 1

2 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

3 PERTHES, Volker. *Germany and the Middle East: interests and options.* Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2002. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/GermanyAndTheMiddleEast_mitKopierschutz.pdf [Consulté le 20 juin 2011]

4 European Council. Declaration of the European Council of Sevilla on the Near East. 21 & 22 June 2002.

5 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

31 août 2002 a lieu une réunion 'Gymnich'[1] des ministres des Affaires étrangères des États membres à Elseneur, au Danemark, lors de laquelle le document est discuté.

A la sortie du 'Gymnich', le ministre des Affaires étrangères français, Dominique de Villepin, se montre très satisfait du document, qu'il nomme la 'Feuille de route' : « La Présidence danoise a présenté sa Feuille de route qui a reçu un accueil très positif »[2]. Il précise que la première étape du plan prévoit désormais des réformes au sein de l'Autorité palestinienne, ainsi que des négociations dans le domaine de la sécurité. La création d'un État palestinien est prévue fin 2003 et un statut définitif avant 2005. Des suggestions supplémentaires sont faites par les différents ministres. « La Présidence va tenir compte de ces suggestions pour préparer un document révisé qui servira de base aux discussions et positions de l'UE dans le cadre du Quartet » [3], conclut-il. Le 17 septembre, la Feuille de route est en effet présentée aux autres membres du Quartet.

La proposition européenne arrive à point nommé pour les États-Unis. Quelques mois auparavant, le 24 juin, dans son discours de Rose Garden, George W. Bush lie la création d'un « État palestinien pacifique et démocratique aux côtés d'Israël »[4] au renouvellement du leadership palestinien, autrement dit, au départ de Yasser Arafat. Le 1er août, le roi jordanien Abdullah II se rend à Washington afin notamment d'exprimer ses inquiétudes en prévision d'une probable intervention américaine en Irak[5]. Il affirme aussi à George W. Bush que les Arabes ont besoin d'une initiative américaine visant à résoudre le conflit israélo-palestinien et que celle-ci constitue un préalable nécessaire afin que ces derniers lui apportent leurs soutiens dans sa 'guerre contre le terrorisme'[6].

---

1 Ces réunions 'Gymnich' sont des rencontres informelles des ministres des Affaires étrangères permettant plus de souplesse dans leurs échanges dans la mesure où elles se tiennent a priori en l'absence de leurs assistants. Elles sont intitulées 'Gymnich' en raison du nom du château où a eu lieu la première réunion en 1974 dans le cadre de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne.

2 VILLEPIN de, Dominique. Gymnich point de presse du ministre des Affaires étrangères. Elseneur, 31 août 2002, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?W=CLE=934723585 [Consulté le 3 avril 2010]

3 ibid.

4 BUSH, George W. Rose Garden Discourse. Washington DC, 24 June 2002, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html [Consulté le 20 avril 2012]

5 King Abdullah II. Jordanian King to Tell Bush US Preparation for Invasion of Iraq Is a 'Mistake'. Washington, 1 August 2002 http://www.kingabdullah.jo/index.php/en_US/interviews/view/id/276/videoDisplay/0.html [Consulté le 20 avril 2012]

6 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.202.

Lors de la réunion du Quartet le 20 décembre 2002[1], le Président américain déclare son soutien à la Feuille de route. La déclaration du Quartet précise que celle-ci réaliserait sa « vision de deux États – Israël et Palestine – vivant côte à côte en paix et en sécurité »[2]. Cependant, la Feuille de route n'est ni adoptée, ni publiée. À l'issue de la réunion, Per Stig Moeller, s'exprimant en sa qualité de ministre des Affaires étrangères de l'État assurant la présidence du Conseil, le Danemark, affirme que le Quartet aurait dû adopter et publier la Feuille de route ce jour-là. Tout en acceptant qu'il n'y ait pas de consensus à ce sujet, il souligne l'urgence de maintenir une perspective politique au sein du processus de paix, et de sauvegarder ainsi la crédibilité du Quartet[3]. George W. Bush souhaite pour sa part attendre le départ de Yasser Arafat avant d'adopter ce document officiellement. Par ailleurs, à la demande du Premier ministre Ariel Sharon[4], il explique à ses partenaires du Quartet qu'il est préférable d'attendre les nouvelles élections israéliennes qui auront lieu en mars 2003.

Le Premier ministre britannique, Tony Blair, début 2003, tente de convaincre George W. Bush de la nécessité d'adopter la Feuille de route le plus rapidement possible, dans le contexte de la guerre en Irak, et de ne plus accepter de transformation à ce document[5]. Fin mars, Ariel Sharon est réélu à la tête du gouvernement israélien, et le 29 avril, Arafat, sous la pression des États-Unis, accepte de nominer un Premier ministre, également ministre de l'Intérieur, Mahmoud Abbas. Le lendemain, la Feuille de route est adoptée et publiée par le Quartet. L'Autorité palestinienne l'adopte, suivi après plus d'un mois par Israël, mais avec 14 réserves[6].

Plus de 65% de son contenu reste d'inspiration européenne selon des sources européennes[7]. Le résultat final illustre cependant assez bien les différentes approches

---

1 Quartet. Statement of the Middle East Quartet. Washington D.C., 20 December 2002, http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/1217fd6d7731896385256c9b004cec90?OpenDocument [Consulté le 20 avril 2012]

2 ibid.

3 ibid.

4 ALUF, Benn. U.S. Agrees to Put "Road Map" on Hold Until After Elections. *Haaretz*, 13 novembre 2002 http://www.haaretzdaily.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=229971&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0 [Consulté le 23 mai 2010]

5 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2 p.150-153.

6 Government, Israel. Israel response to the Road Map. 25 May, http://www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap_response_eng.htm [Consulté le 15 avril 2012]

7 Entretien avec un diplomate européen, réalisé à l'automne 2009 à Jérusalem

américaine et européenne. Alors que la première insiste sur une mise en place conditionnelle des différentes étapes en fonction des résultats obtenus, la seconde souligne le but à atteindre[1], la création d'un État palestinien principalement. La première phase de la Feuille de route indique la nécessité de mettre fin à la violence et de reconstruire les institutions palestiniennes, et prévoit un retrait israélien des territoires occupés depuis le 28 septembre 2000. La deuxième phase prévoit la création d'un État palestinien indépendant aux frontières provisoires, doté des attributs de la souveraineté. Il est immédiatement précisé que cet objectif ne pourra être atteint que « lorsque les Palestiniens auront un gouvernement qui agit de façon décisive contre le terrorisme, et qui a la volonté et la capacité de pratiquer la démocratie fondée sur la tolérance et la liberté »[2]. Le statut permanent doit être défini avant la fin 2005, dans une troisième phase. Il est prévu un contrôle du Quartet sur le déroulement des différentes phases, mais, contrairement au Plan Fischer, son rôle de garant en termes de sécurité n'apparaît plus. Du reste, la quatrième des 14 réserves du gouvernement israélien insiste pour ce que le rôle de 'monitoring' ne soit assuré que par les États-Unis, niant ainsi de facto l'existence du Quartet. Rapidement, dès le mois de juin, du fait de la continuation des attaques menées contre Israël par le Hamas, le Djihad islamique et les Brigades Al-Aqsa, le gouvernement israélien accuse Mahmoud Abbas et Mohammed Dahlan, ministre chargé de la Sécurité, de ne pas remplir leurs obligations contenues au sein de la Feuille de route. Le Quartet est rapidement mis de côté[3] dans l'exécution de la Feuille de route, les quatre comités censés être mis en place – humanitaire présidé par les Nations-Unis, celui chargé de la réforme et de la reconstruction présidé par l'UE, celui de la sécurité par les États-Unis, et le comité spécial chargé des colonies – sont très peu visibles. Aucun instrument effectif n'est mis en place afin d'évaluer le respect des obligations par chacune des parties.

En définitive, la création du Quartet aura surtout permis une meilleure coordination entre les positions européenne et américaine vis-à-vis de la région dans un contexte de crise. Pendant la Guerre froide, les positions des États européens et des États-Unis divergeaient

---

1 LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. p.95.

2 QUARTET. A performance-based Roadmap to a permanent two-state solution to the israeli-palestinian conflict. Jerusalem, April 2003, http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2729723/A-performance-based-roadmap-to.html [Consulté le 4 avril 2011]

3 EREKAT, Saeb. The Quartet is disappearing. *Bitterlemons international*, 17 July 2003. http://www.bitterlemons-international.org/inside.php?id=6 [Consulté le 13 juin 2013]

profondément[1], que ce soit en 1956 lors de l'opération conjointe entre Israël, le Royaume-Uni et la France contre l'Égypte, où pendant la guerre des Six Jours ou la guerre du ippour . Par la suite, dans les années 90, les États membres ont perçu leur rôle comme complémentaire par rapport à celui des États-Unis, dans le contexte d'Oslo. La création du Quartet et de la Feuille de route s'inscrivent dans ce contexte et visent principalement à réengager l'administration américaine au sein du processus de paix. Le Quartet institutionnalise les consultations entre l'UE et les États-Unis à propos du conflit. Celles-ci permettent à l'UE de jouer un rôle majeur dans la constitution de la Feuille de route[2].

Il n'en reste pas moins que le Quartet est souvent instrumentalisé par les États-Unis, qui recherchent le soutien des États arabes dans leur 'guerre contre le terrorisme' tout en ménageant l'allié israélien. L'objectif est d'obtenir un soutien multilatéral à la politique américaine. L'agenda 'contre-terroriste' défini par les États-Unis après le 11 septembre influence ainsi les décisions des États membres. La décision du Conseil du 23 septembre 2003 d'intégrer la branche 'politique' du Hamas parmi la liste européenne des organisations terroristes en est une illustration. Le rôle de l'UE est donc relativement faible au regard de celui des États-Unis[3] au sein du Quartet. Cependant, ce rôle 'subsidiaire' est internalisé et accepté par les États membres[4], bien conscients de la nécessité d'associer les États-Unis à leurs entreprises s'ils souhaitent peser sur le cours des négociations.

Bien que sa chronologie ne soit pas respectée, la Feuille de route structure tout de même durablement le discours international sur le processus de paix. Elle permet de prévenir sur le plus court terme une instabilité régionale à même d'affecter l'UE, que sa proximité géographique et humaine rend plus vulnérable au conflit que les États-Unis.

---

1 ASSEBURG, Muriel. EU crisis management in the Arab-Israeli conflict. In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010. p.77.

2 HOLLIS, Rosemary. The basic stakes and strategy of the EU and Member States. In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010. p.33.

3 PACE, Michelle. The European Union, security and the southern dimension. *European security*, 2010, vol.19, n° 3 p.436.

4 ASSEBURG, Muriel. EU crisis management in the Arab-Israeli conflict. In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010. p.78.

D- Des ambitions de 'player' freinées par la division politique intra palestinienne (2004-2006)

Pendant les trois années qui séparent l'adoption de la Feuille de route des élections du Hamas, l'UE s'investit de plus en plus sur le terrain, plus particulièrement dans le domaine de la sécurité. Ce développement est rendu possible par l'amélioration des relations avec Israël, le développement de la PESD – avec la création des domaines d'action civile prioritaire au Conseil de Santa Maria Da Feira en juin 2000[1] – et d'un contexte stratégique favorable.

L'UE a exprimé son ambition de '*player*' sur la scène internationale, dans la stratégie de sécurité adoptée en décembre 2003[2]. En d'autres termes, elle souhaite jouer un rôle substantiel afin d'assumer sa part de responsabilité dans le maintien de la sécurité internationale, et montrer par là qu'elle n'est pas uniquement un '*payer*', une source de financement potentielle.

1) L'élargissement vers l'est et l'accroissement de la présence européenne sur le terrain

L'engagement européen sur le terrain s'accroit à partir de 2005, à travers la mise en place de deux missions civiles : EUPOL COPPS, une mission de police visant à renforcer la capacité de la police palestinienne ; EUBAM Rafah (*EU Border Assistance Mission*), une mission de frontière ayant pour objectif de faciliter les passages au poste frontière de Rafah au sud de Gaza. Néanmoins, la réalité politique, dont les divisions intra-palestiniennes, freine progressivement les ambitions européennes.

Différents facteurs permettent cette prise de responsabilité européenne. Il s'agit en premier lieu de l'amélioration des relations entre l'UE et Israël. Le gouvernement Sharon a accepté la Feuille de route, et a donc entériné la solution de deux États. La Seconde intifada arrive à sa fin. Le 'contexte' politique entre l'UE et Israël est donc favorable[3]. Dans le même temps, l'approche européenne vis-à-vis des États méditerranéens évolue. Du paradigme euro-méditerranéen, elle passe à une logique de différentiation à travers le lancement de la PEV.

---

1 Ces domaines d'action prioritaires des missions européennes sont au nombre de quatre : la police, la protection civile, le renforcement de l'État de droit et l'administration civile. European Council. European Council of Santa Maria, Presidency Conclusions Santa Maria da Feira, 19 and 20 June 2000.

2 European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003

3 Voir Infra, partie III

Cette dernière est introduite en mars 2003 par une communication de la Commission au Parlement et au Conseil, intitulé 'l'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins du Sud et de l'Est'. L'élargissement vers l'est pose en effet la problématique des frontières de l'UE et les limites de leur extension. La PEV, définie par un document stratégique présenté par la Commission le 12 mai 2004 intitulé 'politique de voisinage', vient répondre à ce problème en définissant une nouvelle approche européenne. Sa finalité est de définir un modèle de partenariat avec les États 'voisins' de l'UE, à l'est comme au sud, qui n'ont pas vocation à intégrer l'UE. Le document évoque deux objectifs : le premier consiste à partager les bénéfices de l'élargissement, le second vise à renforcer la stabilité, la sécurité et la prospérité des pays concernés[1]. Elle repose sur une logique de différenciation dans la mesure où le développement des relations dépend désormais du niveau d'engagement de chaque partie « en faveur de valeurs communes, ainsi que des intérêts mutuels et de leur capacité à mettre en œuvre les priorités accordées d'un commun accord »[2].

Au sein du partenariat euro-méditerranéen défini en 1995 – bien qu'il contienne lui aussi une perspective bilatérale caractérisant les accords d'association – une coopération plus intime avec l'UE à travers ses agences, ses groupes de travail, ou ses programmes, doit passer le plus souvent par l'intégration préalable de groupes régionaux constitués d'États méditerranéens. Cela explique notamment qu'un contexte politique difficile entre les États méditerranéens, et plus particulièrement entre les États arabes et Israël, handicape substantiellement ce partenariat. La PEV vient modifier cette approche en insistant pour sa part sur le caractère différentiel de ses relations avec ses voisins. La logique est donc moins régionale et plus bilatérale.

Le Conseil européen approuve un nouveau partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient en juin 2004 dans lequel les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres rappellent leur volonté de rapprochement bilatéral vis-à-vis des États de la région en les qualifiant de 'voisins'[3].

---

1 RUPNIK, Jacques dir. *Les banlieues de l'Europe: les politiques de voisinages de l'Union européenne.* Paris: Presse de la FNSP, 2007. p.13

2 Voir par exemple le Plan d'action, accord entre l'UE et ses voisins dans le cadre de la PEV, entre l'UE et Israël : Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005.

3 European Council. EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. June 2004, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf [Consulté le 24 April 2013]

Dans le cadre de la PEV, un 'Plan d'action' UE-Israël est adopté en décembre 2004. Le gouvernement israélien accueille très favorablement cette différenciation des rapports avec l'UE, et souligne qu'Israël est le premier État méditerranéen à signer un tel plan avec l'UE. Ce dernier, comme les autres Plans d'action, identifie divers domaines d'actions potentielles dans lesquels les relations israélo-européennes sont appelées à s'approfondir[1].

En outre, l'élargissement de 2004 a un effet très positif sur la position de l'UE vis-à-vis d'Israël. Au moment de leur intégration, les huit nouveaux États membres – les trois États baltes – Estonie, Lettonie, Lituanie –, la Bulgarie, la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie, Chypre et Malte, ont tous établi des relations diplomatiques avec Israël. Certains ont rompu leurs relations avec Israël suite à la guerre des Six jours – La Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne et la Yougoslavie – calquant leur position diplomatique sur celle de l'URSS, avant de les renouer après la chute du mur de Berlin[2]. D'autres, comme Malte ou la République chypriote grecque, ou encore la Roumanie qui intègre l'UE en 2007, ne les ont pas interrompues depuis les années 70.

L'historique des relations entre la Pologne et Israël illustre les enjeux des relations entre les États d'ex-URSS qui intègrent l'UE à partir de 2004 et Israël. La Représentation diplomatique israélienne en Pologne est élevée au rang d'Ambassade en 1963, la même année qu'en URSS. Le gouvernement polonais, dirigé par Wladyslaw Gomulka, suit la ligne imposée par Moscou après la guerre de 1967. Il remet une lettre à l'ambassadeur d'Israël à Varsovie, Dov Sattah, le 12 juin 1967, afin de lui faire part de sa décision de rompre les relations diplomatiques entre les deux pays[3]. Dans le contexte de Guerre froide, la Pologne, comme l'URSS, exprime son soutien à l'Égypte à travers une campagne médiatique retentissante. Interrogé au sujet des conditions d'une reprise de leurs relations, le Premier secrétaire du parti communiste polonais en 1978, Edward Gierek, établit un lien entre le calendrier d'un possible rapprochement, et une solution à la question palestinienne.

De manière générale, la Pologne, comme les autres États d'Europe de l'Est, dont la Roumanie, reprend le triptyque soviétique vis-à-vis du conflit: un retrait israélien des territoires occupés en 1967, le droit à l'autodétermination pour le peuple palestinien, et des

1 Voir Infra, partie III sur les relations entre l'UE et Israël

2 GOVRIN, Yosef. *Israel's relations with the East European States: from disruption (1967) to Resumption (1989-1991).* London: Valentine Mitchell, 2011. p.1.

3 ibid. p.179

garanties de sécurité apportées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans la région[1]. Cette position ne différant pas substantiellement de celle de la CEE puis de l'UE, ces États n'auront pas vraiment de mal à adopter l'acquis européen suite à leur intégration. À partir de 1985, le Premier ministre polonais, le Général Wojciech Jaruzelski, exprime son désir de renouer les relations avec Israël. Après de longues négociations, un '*interest office'* israélien est créé à Varsovie sous l'égide de l'Ambassade des Pays-Bas, et un '*interest office'* polonais est établi à Tel Aviv sous l'égide de la banque P O . La situation économique de la Pologne est critique, la capacité de production ne permettant ni de pourvoir aux besoins de la population, ni d'exporter des produits de qualité. Le Général Jaruzelski espère que cette ouverture permettra d'améliorer l'image de la Pologne aux États-Unis et de développer des relations commerciales avec ce dernier. Toutefois, le gouvernement polonais craint aussi que ce rapprochement nuise à ses échanges économiques avec les États arabes, plus particulièrement les États d'Afrique du Nord, ce qui explique la lenteur du processus.

Les élections libres de juin 1989, et la nouvelle coalition au pouvoir, composée notamment du mouvement Solidarnosc~~z~~, accélèrent les choses. Le 27 février 1990, les ministres des Affaires étrangères israélien et polonais signent un protocole sur l'établissement de relations diplomatiques entre les deux États, peu après la Hongrie et la Tchécoslovaquie. L' '*interest office'* israélien de Varsovie devient l'Ambassade d'Israël en Pologne. Des départements d'études juives apparaissent au sein des universités polonaises et des pôles de recherche communs sont créés par des historiens polonais et israéliens. La politique polonaise vis-à-vis d'Israël est désormais marquée par un vif désir de rapprochement, valorisant ainsi sa nouvelle indépendance diplomatique et son rejet d'une politique étrangère communiste dictée par l'URSS.

C'est de manière générale, avec des nuances, cette même attitude qui est adoptée par les États d'Europe de l'Est envers Israël. L'UE est perçue par ces derniers au moment de leur intégration – de la même manière que la RFA après la Seconde guerre mondiale – comme un moyen de normaliser leurs relations avec Israël et de développer leurs relations stratégiques et économiques. Au lendemain de leurs intégrations, ils deviennent ainsi les plus fervents défenseurs d'Israël[2], qui est identifié aux idéaux libéraux et démocratiques que ces États

1 ibid. p.7

2 Entretien avec l'ancien représentant israélien auprès de l'UE à Bruxelles, Oded Eran, réalisé à Tel Aviv le 7 septembre 2009

soutiennent désormais avec force, contre le totalitarisme du passé. Les ennemis d'Israël – et plus particulièrement les Islamistes tels que le parti du Hamas – sont associés à des dictatures totalitaires, à l'image de celles qui furent imposées à ces États par Moscou[1]. La République tchèque est ainsi le soutien le plus véhément d'Israël au sein de l'UE. Ils rejoignent les Pays-Bas et l'Allemagne dans le groupe des États qui soutiennent plus particulièrement les positions israéliennes au sein de l'UE.

Ainsi, alors que la vague d'élargissements vers le sud des années 90 a renforcé la position française au sein de l'UE, celle de 2004/2007 vers l'est accentue celle de l'Allemagne. Ses préférences portant sur les relations UE-Israël prennent désormais plus de poids au sein de l'UE. L'approfondissement des relations euro-israéliennes s'inscrit aussi dans ce contexte[2].

Le plan de désengagement israélien, dit aussi de retrait, des colonies de peuplement et avant-postes de l'armée israélienne dans la bande de Gaza et de quelques colonies et avant-postes situées au Nord de la Cisjordanie, est proposé par le Premier ministre Ariel Sharon le 2 février 2004. Le plan présenté à la Knesset le 16 avril précise les intentions du Premier ministre israélien: « Il est clair qu'au sein de la région de Judée et de Samarie [la Cisjordanie] se maintiendront des zones qui feront partie de l'État d'Israël, et parmi elles, des implantations de peuplement, de zones de sécurité et des lieux représentant d'autres intérêts vis-à-vis d'Israël »[3].

Dans un échange de lettres entre Ariel Sharon et George W. Bush, daté du 14 avril 2004, le Président américain rompt avec ses prédécesseurs en anticipant les résultats des négociations entre Israéliens et Palestiniens sur la question des réfugiés et des frontières. Il écrit au Premier ministre israélien qu'une solution réaliste à la question des réfugiés implique la création d'un État palestinien et l'installation des réfugiés au sein de celui-ci, et non en Israël. Il y affirme aussi qu'au regard de la nouvelle réalité sur le terrain, incluant l'existence de 'centres de peuplements' israéliens importants, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que

---

1 RUBIN, Barry. Unfinished Business and unexploited opportunities: Central and Eastern Europe, Jews and the Jewish State. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2010, vol.4, n° 2 p.45.

2 Voir Infra, partie III

3 SHARON, Ariel, שרון תכנית ההתנתקות של ראש הממשלה אריאל שרון , אריאל [plan de désengagement du Premier ministre Ariel Sharon]. 16 avril 2004. http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon.htm [Consulté le 11 mai 2012]

les négociations sur le statut final résultent en un retour complet aux frontières du cessez-le-feu de 1949[1] entre Israël et un futur État palestinien.

La réaction européenne au plan de désengagement israélien est nuancée. Dès le début de l'année 2004, les États membres accueillent la proposition israélienne avec circonspection, en indiquant que ce retrait « pourrait constituer un pas important sur la voie de la mise en œuvre de la Feuille de route »[2]. Ils préconisent que ce désengagement s'inscrive dans le cadre de la Feuille de route et constitue une étape dans le règlement du conflit fondé sur l'existence de deux États. Ils insistent sur le fait que cette étape ne doit pas entrainer de déplacement des colonies de peuplement vers la Cisjordanie. Ils critiquent l'aspect unilatéral du plan d'Ariel Sharon et appellent à une solution négociée avec l'Autorité palestinienne.

Ces déclarations en demi-teinte sont le reflet de divergences de vue subtiles entre les États membres sur la question du retrait israélien. Le Chancelier allemand, établissant un parallèle avec l'unilatéralisme américain pendant la guerre en Irak, exprime ses inquiétudes : « les solutions unilatérales ne sont pas de manière générale le meilleur type de gouvernance globale qu'il soit »[3]. Le ministre des Affaires étrangères britannique, Jack Straw, affirme pour sa part à son homologue israélien, Silvan Shalom, lors de sa visite à Londres au mois de mars, que son gouvernement accueille plutôt favorablement la fin de l'occupation, à condition néanmoins qu'elle se déroule dans de bonnes conditions politiques et sécuritaires.

C'est dans ce cadre que le Premier ministre Tony Blair propose à Silvan Shalom un plan de réforme de l'Autorité palestinienne dans le domaine de la sécurité, après des pourparlers secrets avec les directeurs des différentes branches des services de sécurité palestiniens[4]. Le plan comprend un redéploiement de l'armée israélienne et la division de la

---

1 BUSH, George, SHARON, Ariel, אריאל,שרון, גורג' , בוש. חילופי מכתבים בין ראש הממשלה, אריאל שרון לבין נשיא ארה"ב, גורג' בוש [échange de lettres entre le Premier ministre, Ariel Sharon et le Président des Etats-Unis, George Bush]. 14 avril 2004. http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon.htm [Consulté le 14 mai 2012]

2 Council, European. Presidency conclusions. Brussels, 25 and 26 March 2004, Council of the European Union. External Affairs, on the Peace Process in the Middle East. Brussels, 23 February 2004.

3 GARDNER FELDMAN, Lily. Germany's "Special Relationship" with Israel Continues, Despite Appearances to the Contrary. *American Institute for Contemporary German Studies of Johns Hopkins University*, 2004. http://www.aicgs.org/analysis/c/feldmanc.aspx [Consulté le 5 mai 2011]

4 UNlSPAL Division for Palestinian rights. Chronological Review of Events Relating to the Question of Palestine March 2004. http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/2405EBA57A2059C585256EA1006DE76A [Consulté le 10 mai 2012] Voir aussi : HOLLIS, Rosemary. *Britain and the Middle East in the 9/11 era.* London: Blackwell publishing, 2010. p.146.

bande de Gaza et de la Cisjordanie en petites zones sécuritaires autonomes, chacune d'entre elles ayant un commandant qui y assurerait la sécurité suite au retrait de l'armée israélienne.

Quelques temps auparavant, le ministre des Affaires étrangères français, Dominique de Villepin, propose la constitution d'une « force de paix transitoire permettant de maintenir la paix et la sécurité à Gaza »[1] ainsi que la tenue d'une conférence internationale. L'UE exprime ainsi sa volonté d'accompagner le processus de désengagement israélien, en apportant sa contribution plus particulièrement dans le secteur de la sécurité.

Le haut représentant européen pour la PESC, Javier Solana, le coordinateur spécial des Nations unies pour le processus de paix, Terje Rød-Larsen, et l'envoyé russe pour le Moyen-Orient, Alexander Kalugin, appellent à une coordination du plan de retrait avec l'Autorité palestinienne, ce qu'Israël refuse, considérant qu'il n'existe pas de 'partenaire' pour la paix du côté palestinien[2].

Le désaccord existant entre Israël et l'UE quant au rôle de l'Autorité concerne avant tout le rôle de son Président, Yasser Arafat. La majorité des États membres affirment qu'il reste le leader légitime de l'Autorité, ayant été élu par son peuple. Le décès de ce dernier le 11 novembre 2004 à Clamart, près de Paris, marque un tournant dans l'attitude européenne. Tony Blair, qui considère cet évènement comme l'opportunité de rassembler les États-Unis et l'UE et de réduire le ressentiment européen issu de la guerre en Irak, se rend à Washington[3]. Il tente de convaincre le Président américain de soutenir la tenue d'une conférence internationale sur le processus de paix. Parallèlement, au mois de décembre, la première vague d'élections municipales palestiniennes se tient dans les territoires. Et, au mois de janvier, Mahmoud Abbas est élu Président de l'Autorité, devançant son rival Moustafa Barghouti qui n'obtient que 19,8% des voix.

C'est dans ce contexte qu'au mois de Janvier, sur une initiative britannique, est créé le Bureau européen de coordination de l'aide à la police palestinienne (EUCOPPS), au sein du

---

1 VILLEPIN de, Dominique. Conférence de Presse du ministre des Affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, M. Dominique Galouzeau de Villepin, sur la contribution de l'UE à un règlement négocié au Proche-Orient. 23 février 2004. http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/043000728.pdf [Consulté le 11 mai 2012]

2 UNlSPAL Division for Palestinian rights. Chronological Review of Events Relating to the Question of Palestine March 2004. http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/2405EBA57A2059C585256EA1006DE76A [Consulté le 10 mai 2012]

3 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967*. New York: Colombia University Press, 2011. p.171.

bureau de l'envoyé spécial au Proche-Orient. Son rôle est de préparer et d'accompagner l'Autorité dans son plan de réforme des services de sécurité[1]. Il deviendra la mission de police de l'UE, EUPOL COPPS, au mois de novembre 2005.

Au mois d'avril 2005, le Quartet charge James Wolfensohn, ancien Président de la Banque mondiale, d'accompagner le processus de retrait israélien de la bande de Gaza. Ce dernier négocie entre Israël et l'Autorité un accord sur les mouvements et l'accès (AAM) de biens et de personnes depuis et vers la bande de Gaza, comprenant aussi des clauses sur la libre circulation en Cisjordanie ainsi que la circulation entre les deux territoires palestiniens[2], finalement signé en novembre 2005. Contrairement à la Feuille de route, le Quartet y tient un rôle particulier, grâce au travail réalisé par James Wolfensohn et son équipe et à l'amélioration des relations entre Israël et l'UE. L'accord dispose en effet que sa « mise en œuvre et son développement ultérieur seront assistés par l'envoyé spécial du Quartet pour le désengagement et son équipe et/ou le *Security Coordinator* américain, et son équipe »[3].

Au mois de juin, signifiant par ce geste l'amélioration de leurs relations, le Président Jacques Chirac – qui avait annulé une visite prévue du Premier ministre israélien en 2004 – invite Ariel Sharon à Paris. Caractérisant désormais le désengagement de Gaza d'acte « déterminé et courageux »[4], le Président affirme que la France avec ses partenaires européens est plus que jamais aux côtés d'Israël afin que le retrait israélien déclenche une dynamique positive. Lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, les dirigeants européens saluent désormais « le courage dont font preuve les dirigeants des deux côtés en ce qui concerne le retrait de Gaza et de certaines parties du Nord de la Cisjordanie » tout en appelant « les pays de la région à faciliter les efforts de l'Autorité à établir le contrôle sur son territoire »[5].

---

1 Au sujet de la mission EUCOPPS, et EUPOL COPPS, et de la réforme du système de la sécurité palestinienne, voir Infra, partie IV, chapitre II.

2 Israel and the Palestinian Authority. Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza. 15 November 2005. http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+on+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005.htm [Consulté le 10 mai 2012]

3 ibid.

4 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967*. New York: Colombia University Press, 2011. p.172.

5 European Council. European Council of Brussels, Presidency Conclusions, Declaration on the Peace Process in the Middle East. Brussels, 16 and 17 June 2005.

Au mois de novembre, suite au retrait israélien de Gaza qui a lieu à l'été 2005, le terminal de Rafah, poste frontière entre Gaza et l'Égypte, est rouvert sous le contrôle conjoint des Palestiniens et d'observateurs européens. En plus de la mission de police, l'UE s'est en effet vue conférer la responsabilité d'une mission de frontière, EUBAM Rafah.

Lors du Conseil des 21 et 22 novembre[1], les ministres des Affaires étrangères des États membres accueillent favorablement l'AAM et déclarent estimer que l'UE devrait assumer le rôle de tierce partie proposé dans l'accord. Ils décident de lancer une mission PESD afin de surveiller les opérations au point de passage de Rafah, consistant en l'envoi de gendarmes, policiers et douaniers européens chargés d'assurer la bonne mise en œuvre de l'accord AAM au poste de Rafah. Le Royaume-Uni détient justement la présidence du Conseil au deuxième semestre 2005 et, ayant fait du secteur de la sécurité sa priorité, il accélère le lancement de la mission de frontière. Cette prise de responsabilité européenne s'explique par le fait que l'UE est le seul acteur 'acceptable' du point de vue israélien pour remplir cette mission, les États-Unis ne permettant pas à leurs représentants de se rendre dans les territoires. Elle ne signifie pas néanmoins que l'UE trouve désormais grâce aux yeux d'Ariel Sharon, extrêmement suspicieux à son égard[2] malgré l'amélioration de leurs relations bilatérales.

Parallèlement à la mise en place de ces missions civiles, l'UE s'engage à apporter son soutien financier afin d'aider au développement des infrastructures et de l'économie gazaouies après le départ d'Israël. À la conférence de Londres pour le soutien à la réforme palestinienne qui se tient au mois de mars, Tony Blair annonce un engagement financier de la part de l'UE de 330 millions de dollars afin de remplir cet objectif. Aux lendemains du désengagement, le haut représentant européen, Javier Solana, se rend en Israël et salue la manière dont l'armée israélienne a procédé au retrait. Son voyage est suivi de celui du ministre des Affaires étrangères français, Philippe Douste-Blazy, ainsi que de son homologue espagnol, Miguel Angel Moratinos[3].

---

1 Council of the European Union. Conclusions of the External relations Council on the Peace Process. Brussels, 21 and 22 November 2005.

2 Entretien avec Oded Eran, ancien représentant israélien auprès de l'Union européenne à Bruxelles et ambassadeur à Washington, réalisé le 4 août 2009 à Tel Aviv. A propos des relations entre l'UE et Israël, voir Infra, partie III.

3 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967*. New York: Colombia University Press, 2011. p.172.

2) Les conséquences de la victoire démocratique du Hamas sur les ambitions européennes

La volonté européenne d'apparaître comme un véritable acteur, à travers sa politique comprenant le financement à l'Autorité et une présence sur le terrain, achoppe cependant sur la réalité politique intra-palestinienne. L'UE justifie son revirement dans son discours par l'espoir que le désengagement israélien puisse être intégré dans le programme de la Feuille de route devant permettre la réalisation de la solution de deux États. Or, la victoire du Hamas, qui participe pour la première fois aux élections législatives palestiniennes, du 25 janvier 2006, vient paralyser ce discours.

Le financement direct au gouvernement palestinien est interrompu après que le Hamas refuse de se soumettre aux trois conditions du Quartet[1] énoncées le 30 janvier : l'arrêt de la violence, la reconnaissance d'Israël, et des accords internationaux préalablement adoptés par l'Autorité palestinienne. Après la constitution du nouveau gouvernement dirigé par le Premier ministre du Hamas, Ismael Haniyeh, au mois de mars, un nouveau mécanisme financier européen nommé *Temporary International Mechanism* (TIM) se substitue au mois de juin au financement direct[2]. Il vise à soutenir le cabinet présidentiel de Mahmoud Abbas et à éviter un appauvrissement conséquent de la population[3], tout en boycottant le reste du gouvernement. La mission de police européenne, EUPOL COPPS voit ses activités gelées suite à ces élections, au grand dam des fonctionnaires européens présents sur le terrain[4].

En outre, malgré l'émission des conditions communes du Quartet, des divisions apparaissent en son sein quant à l'attitude à adopter envers le Hamas. La Russie accepte de rencontrer des représentants du gouvernement Hamas. Les États-Unis y sont clairement opposés et les États membres demeurent divisés. Dans les mois qui suivent l'entrée en fonction des députés du nouveau Parlement palestinien à majorité Hamas, la Suède accorde un visa à un ministre Hamas du nouveau gouvernement. L'Italie et la Finlande suggèrent aussi que l'UE accepte de travailler avec le Hamas. Au mois de mai, un ministre Hamas se

1 Voir Infra, partie IV, chapitre II

2 Voir Infra, partie IV, chapitre I

3 Ibid.

4 Voir Infra, partie IV, chapitre II

rend en Allemagne pour des entretiens non officiels avec des parlementaires allemands[1]. Le Premier ministre français, Dominique de Villepin tient un discours paradoxal au sujet de cette visite, la décrivant comme un évènement historique important tout en refusant une telle visite officielle en France. Les ministères des Affaires étrangères des Pays-Bas et du Royaume-Uni ne sont pas plus clairs sur la question, le premier conseillant de réviser la politique européenne vis-à-vis du Hamas, et le second admettant avoir des contacts sur le terrain avec des membres du Hamas. La déclaration du haut représentant Javier Solana début avril, suite à un voyage dans la région, illustre l'ambigüité du discours européen et le profond malaise des États membres : « Pour le moment, nous ne pouvons pas considérer le Hamas comme un partenaire approprié [mais] (…) l'UE ne veut pas et ne devrait pas désirer que le nouveau gouvernement [palestinien] échoue »[2].

Ce malaise ne se limite pas aux États membres. L'américain James Wolfensohn, l'envoyé spécial du Quartet, décide de présenter sa démission le 30 avril. Le rôle du Quartet se limitant à favoriser le développement économique des territoires, le fait de ne pas pouvoir s'adresser aux membres du parti élu rend sa mission impossible sur le terrain, explique l'ancien représentant de l'UE auprès du Quartet, Christian Berger[3]. Il est en effet interdit à James Wolfensohn de rencontrer des membres du Hamas, puisque le parti est présent sur la liste américaine des organisations terroristes. Dans son rapport final, James Wolfensohn remet plus particulièrement en question la décision des puissances internationales de suspendre leurs aides au gouvernement palestinien dirigé par le Hamas. Son successeur, l'ancien Premier ministre britannique, Tony Blair, ne sera nommé qu'en 2007.

E- La consécration de l'unilatéralisme, face à l'absence d'un État palestinien (2007-2012)

1 MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967.* New York: Colombia University Press, 2011. p.182.

2 ibid. p.181

3 Entretien avec Christian Berger, chef de la délégation de la Commission européenne à Jérusalem-Est, réalisé le 3 septembre 2009 à Jérusalem

1) De la prise de la bande de Hamas à l'opération Plomb durci dans la bande de Gaza : Les limites du '*West Bank Model*'

Malgré la signature d'un cessez-le-feu au mois de février 2007 entre le Hamas et le Fatah et la mise en place d'un gouvernement d'union nationale au mois de mars, les violences reprennent dès le mois de mai. Le représentant des Nations unies au sein du Quartet, Alvaro de Soto, dans son rapport de fin de mission de mai 2007 publié suite à une fuite dans le journal britannique *The Guardian*, dénonce le boycott radical du nouveau gouvernement palestinien. En juin, suite à des confrontations violentes entre les deux parties palestiniens et à une offensive israélienne, les forces du Hamas prennent d'assaut le palais présidentiel et les quartiers généraux du Fatah dans la bande de Gaza. Israël et l'Égypte y imposent alors un blocus. Le gouvernement d'union nationale est limogé par le Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, qui proclame l'état d'urgence. Un gouvernement 'pro-Fatah' est constitué avec à sa tête l'homme politique 'indépendant' Salam Fayyad. L'ancien Premier ministre britannique, Tony Blair, est nommé Envoyé spécial du Quartet le 27 juin 2007.

L'assaut du Hamas à Gaza met fin aux tergiversations européennes quant à l'opportunité de soutenir un nouveau gouvernement palestinien qui serait dirigé par le Hamas. L'idée même d'un État palestinien est née dans le discours européen parallèlement à la recherche de légitimation de l'OLP, dont le parti principal est le Fatah. L'occupation par la force des quartiers généraux du Fatah dans la bande de Gaza semble dès lors inadmissible. La porte de la diplomatie européenne se ferme de manière plus catégorique devant le Hamas, qui n'a pas saisi à quel point une telle démonstration de force nuirait à ses relations avec les États membres. Le 13 juin, le chef de la mission EUBAM Rafah, le lieutenant général israélien Diego Pistolese, annonce la fermeture temporaire de la mission. Déjà, depuis l'enlèvement du caporal israélien Gilad Shalit, le 25 juin 2006, le terminal de Rafah était fermé et n'ouvrait qu'occasionnellement. Après le 13 juin 2007, la mission n'est pas fermée définitivement, mais ses activités à Rafah gelées pour longtemps.

La stratégie adoptée par le Quartet est alors celle du '*West Bank First*'[1]. Elle consiste à promouvoir économiquement, institutionnellement et au niveau sécuritaire le 'modèle'

[1] Voir à propos de la stratégie du '*West Bank first*': International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011], PLESSIX (du), Caroline La défense israélienne face au 'dynamic security concept' : une perception européenne. In

cisjordanien, afin d'accroître sa légitimité vis-à-vis des Palestiniens eux-mêmes, mais aussi sur la scène internationale, contre le 'modèle' gazaoui promu par le Hamas. C'est donc une 'guerre de légitimité' qui se joue entre les deux territoires palestiniens, dans lesquels les normes sociétales, sécuritaires, économiques et institutionnelles, promues par chacun des modèles, se confrontent et cherchent à gagner l'approbation de la population palestinienne.

C'est dans ce contexte que se tient la conférence d'Annapolis aux États-Unis en novembre 2007. Le Président George W. Bush, face aux incertitudes des campagnes afghane et irakienne, cherche à insuffler un nouveau souffle à sa politique moyen-orientale à travers l'assurance d'un succès diplomatique[1]. L'objectif est aussi d'établir un contexte régional qui permettra aux États-Unis de retirer les troupes américaines d'Irak[2]. Il souhaite en outre parvenir à un résultat quelconque vis-à-vis du conflit israélo-palestinien avant la fin de son second mandat présidentiel[3].

Du côté européen, la conférence d'Annapolis est l'occasion de relancer la Feuille de route et de promouvoir le gouvernement dirigé par Salam Fayyad malgré son illégitimité démocratique. Il est intéressant de constater que le papier coécrit par le haut représentant Javier Solana et la commissaire européenne pour les relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, intitulé 'Statebuilding pour la paix au Moyen-Orient : une action stratégique de l'Union européenne'[4], ne fait à aucun moment référence au gouvernement du Hamas. Le document n'évoque la bande de Gaza qu'au moment d'insister sur le fait que les programmes et activités européennes ne seront conçus que de manière à contribuer à l'unité et à la contigüité du futur État palestinien. Ce qu'il faut entendre par là, c'est que l'UE contribuera, à travers son financement, ses formations et aides à la police palestinienne – EUPOL COPPS

COHEN, Samy, DIECKHOFF, Alain and RAZOUX, Pierre dir. *Israël et son armée: société et stratégie à l'heure des ruptures*. Paris: étude de l'IRSEM, 2010. Voir Infra, Partie IV, chapitre II

1 LAÏDI, Zaki. *Le monde selon Obama: la politique étrangère des Etats-Unis.* Paris: Flammarion, 2012. p.139.

2 HANELT, Christian-Peter. After Annapolis: What is Europe's role in facilitating the Implementation of a Two-State solution? In HANELT, Christian-Peter, MÖLLER, Almut dir. *Bound to Cooperate - Europe and the Middle East II*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008. p.211.

3 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.77.

4 SOLANA, Javier, FERRERO-WALDNER, Benita. Statebuilding for peace in the Middle East: an EU action strategy. Brussels, November 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf [Consulté le 20 juin 2012]

ayant été réactivée suite à la constitution du gouvernement de Salam Fayyad – et son soutien institutionnel à l'Autorité, à la légitimation du modèle cisjordanien afin de l'étendre à l'autre territoire palestinien.

Le sommet d'Annapolis se tient le 27 novembre 2007, dans l'État du Maryland, aux États-Unis, en présence des membres du Quartet et plus de 40 organisations et États dont la Syrie et l'Arabie Saoudite[1]. Différents rounds de négociations se tiennent entre Mahmoud Abbas et Ehoud Olmert – Premier ministre israélien par intérim après qu'Ariel Sharon soit tombé dans le coma en janvier 2006. Ils parviennent à se mettre d'accord sur un '*joint understanding of negotiations'*, décrivant la structure et les procédures des négociations bilatérales entre les deux parties.

Un des points principaux de ce document est le lancement d'un mécanisme de surveillance pris en charge par les États-Unis et visant à évaluer sur le terrain la mise en application par les Israéliens et Palestiniens de leurs obligations contenues dans la première phase de la Feuille de route. Afin de contrôler ce processus sur le terrain, le Président Bush nomme le général américain William Fraser. Par ailleurs, le général américain James Jones est nommé envoyé spécial pour les questions de sécurité. Ce sont donc trois généraux américains – avec le général Keith Dayton en charge de la réforme du système de sécurité palestinien suite à la prise de la bande de Gaza – qui supervisent sur le terrain l'application du processus d'Annapolis.

Dans ce contexte, suite à la conférence d'Annapolis, le Quartet, dont le rôle était valorisé au sein de l'accord AAM, redevient un simple groupe de contact[2], avec un mandat comprenant principalement des objectifs économiques.

Une conférence internationale des donateurs se tient au mois de décembre 2007 à Paris et réunit quatre-vingt-dix États. Elle vise à lever les fonds nécessaires au financement du processus d'Annapolis et du Programme palestinien pour la réforme et le développement (PRDP) présenté lors de la conférence par le Premier ministre palestinien Salam Fayyad. 7,7 milliards de dollars sont promis à l'Autorité par les différents États présents. Le nouveau

---

1 HANELT, Christian-Peter. After Annapolis: What is Europe's role in facilitating the Implementation of a Two-State solution? In HANELT, Christian-Peter, MÖLLER, Almut dir. *Bound to Cooperate - Europe and the Middle East II*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008. p.213.

2 ibid. p.216

mécanisme financier européen, PEGASE, remplace le TIM et est prévu pour une durée de trois ans, égale au PRDP, de 2008 à 2010.

C'est dans ce contexte que se tient la conférence de Bethléem pour l'investissement dans les territoires entre les 21 et 23 mai 2008. Jénine, ville palestinienne située au nord de la Cisjordanie, est conçue comme une 'ville test', dans laquelle les démantèlements de checkpoints israélien, le développement économique permis par l'investissement international et surtout européen, et le redéploiement des forces de sécurité palestiniennes, sont censées créer les conditions nécessaires à une paix économique et politique[1] localisée. Le redéploiement des forces de sécurité palestiniennes, en plus de Jénine, s'effectue à Naplouse et à Hébron, et dans une moindre mesure, à Bethléem[2], entre novembre 2007 et décembre 2008.

Une conférence de soutien à la sécurité civile Palestinienne et à l'État de droit est organisée à Berlin le 23 juin 2008. L'Allemagne développe un projet de zone industrielle en lisière de Jénine, mais qui a du mal à se concrétiser[3]. La France inaugure le 'parc industriel de Bethléem' le 19 avril 2010, dont les capacités restent cependant limitées du fait de la situation politique en Cisjordanie[4]. Dans un contexte d'occupation, les libertés de circulation et de commerce sont particulièrement entravées.

Le COGAT, l'office de coordination des activités israéliennes dans les territoires, rattaché au ministère de la Défense israélien, affirme dans une publication de juin 2010 que 409 barrages routiers et postes de contrôle auraient été démantelés en Cisjordanie entre avril 2008 et juin 2010[5] et qu'il ne resterait que 14 postes de contrôle. Selon Philippe Lazzarini, responsable du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) à Jérusalem, seulement 20% des postes de contrôle auraient été démantelés de juin 2009 à juin

---

1 A propos de l'expérience de Jénine, voir BRONNER, Ethan. A West Bank Ruin, Reborn as a Peace Beacon *New York Times* 12 September 2008, http://www.nytimes.com/2008/09/12/world/middleeast/12jenin.html?scp=1&sq=jenin&st=cse [Consulté le 15 mai 2012]

2 Voir à ce sujet Infra, partie IV, chapitre II

3 Au sujet des projets sur les différentes zones industrielles, française, allemande, japonaise et turque, en Cisjordanie, voir : BARTHE, Benjamin. *Ramallah Dream: voyage au coeur du mirage palestinien* Paris: La Découverte, 2011. p.153.

4 Entretien avec un fonctionnaire de l'Agence française de développement (AFD) à Jérusalem, réalisé en 2012 à Jérusalem

5 COGAT. Report on the West Bank. Jerusalem, June 2010.

2010 en Cisjordanie. 505 autres barrages routiers et d'autres obstacles restreindraient toujours la circulation[1].

L'investissement américain et européen au sein du secteur de la sécurité ne se limite pas au renforcement de l'Autorité. Au début de l'année 2008, le général James Jones met au point un plan prévoyant le déploiement de l'OTAN en Cisjordanie de manière à offrir des garanties de sécurité à Israël afin de motiver son retrait par la suite[2]. Le plan est discuté parmi les États membres dont la participation à la force multinationale est réclamée. Javier Solana et Benita Ferrero-Waldner font déjà référence dans leur papier commun de 2007 au fait que l'UE serait prête en temps voulu à contribuer au dispositif de sécurité présenté par la structure du règlement permanent adopté par les parties[3]. En 2008, un nouveau '*paper*' européen est élaboré portant sur une « stratégie européenne vis-à-vis du statut final »[4], discutée pendant un Gymnich, puis avec les États-Unis. Celui-ci comporte une offre de participation européenne à une force internationale dans le contexte d'un retrait israélien, notamment dans les lieux saints, à Jérusalem, et sur les frontières vis-à-vis desquelles se seraient accordés Palestiniens et Israéliens dans le cadre d'un accord sur le statut final.

Il faut comprendre cette proposition dans le contexte du processus d'Annapolis, mais aussi dans celui de la proposition de rehaussement des relations de l'UE avec Israël. Le Conseil d'association du 15 juin 2008, qui annonce la décision européenne du rehaussement, fait ainsi aussi référence à cette volonté de contribuer à un accord entre les parties sur le statut final :

> « L'UE réaffirme son engagement d'aider les parties au sein des négociations actuelles vis-à-vis des différentes questions, dont celles du statut final, ceci afin de conclure un

---

1 Yahoo News. 20% des postes de contrôles démantelés selon Philippe Lazzarini. 16 juin 2010, http://fr.news.yahoo.com/3/20100616/twl-israel-palestiniens-onu-951b410.html [Consulté le 16 juin 2010]

2 GRESH, Alain. L'OTAN en Cisjordanie ? 21 février 2008. http://blog.mondediplo.net/2008-02-21-L-OTAN-en-Cisjordanie [Consulté le 14 mai 2012]

3 SOLANA, Javier, FERRERO-WALDNER, Benita. Statebuilding for peace in the Middle East: an EU action strategy. Brussels, November 2007 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf [Consulté le 20 juin 2012]

4 Entretien avec Alexis Dutertre, premier conseiller de l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé le 13 août 2009 à Tel Aviv

accord de paix avant la fin de l'année 2008 comme convenu à Annapolis en novembre dernier »1.

Le 8 décembre 2008, le Conseil de l'UE décide en effet de rehausser le niveau des relations avec Israël[2], de manière interdépendante avec la proposition européenne sur le statut final.

Une trêve, négociée par l'Égypte est conclue le 19 juin entre le Hamas et Israël, prévoyant un cessez-le-feu et un allègement progressif du blocus imposé par Israël. Dans ce contexte, le Président Nicolas Sarkozy décide de lancer officiellement son projet d'Union pour la Méditerranée (UPM), fusionné ensuite avec le processus euro-méditerranéen, après d'âpres discussions avec la chancelière allemande, Angela Merkel. Reposant sur la promotion de grands travaux dans la région méditerranéenne, tels que la 'dépollution de la mer' ou la constitution d' 'autoroutes maritimes'[3] entre les deux rives de la Méditerranée, l'UPM réunit les 27 États membres et les 16 partenaires de la région du Sud de la Méditerranée, d'Afrique et du Moyen-Orient: l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, Monaco, le Monténégro, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

L'opération Plomb durci, déclenchée par l'armée israélienne dans la bande de Gaza, à partir du 27 décembre 2008, vient brusquement interrompre l'agenda d'Annapolis, l'approfondissement des relations israélo-européennes et la mise en œuvre de l'UPM. Elle provoque non seulement un différend politique entre l'UE et Israël mais aussi, dans un premier temps, un différend intra-européen quant à l'attribution de la responsabilité de la guerre. La Chancelière allemande affirme que la responsabilité du déclenchement de la guerre est à attribuer au Hamas, lors d'une discussion téléphonique avec le Premier ministre israélien, Ehoud Olmert. Le site de la chancellerie fait référence au 'droit légitime' d'Israël de défendre son peuple et son territoire[4]. La France reconnaît aussi la responsabilité initiale du Hamas mais condamne l'attaque terrestre déclenchée le 3 janvier après l'attaque aérienne, de

1 EU-ISrael 8th Association Council. Statement of the European Union. Luxembourg, 16 June 2008.

2 Voir Infra, Partie III

3 Voir l'entretien avec Alain Le Roy, ambassadeur français chargé du projet pour l'UPM : LE ROY, Alain. L'Union pour la Méditerranée, une opportunité pour renforcer la coopération entre les rives de la Méditerranée. Entretien. *Revue internationale et stratégique*, 2008, vol.2, n° 70

4 Spiegel. Merkel Blasts Hamas for Middle East Violence. 29 December 2008. http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,598724,00.html [Consulté le 15 mai 2012]

la même manière qu'elle condamne les tirs de roquettes palestiniennes depuis la bande de Gaza.

Le ministère des Affaires étrangères français indique que « cette escalade militaire dangereuse complique les efforts engagés par la communauté internationale »[1]. Le porte-parole du Premier ministre de la République tchèque, Mirek Topolanek, estime pour sa part que l'opération terrestre d'Israël à Gaza est de nature « plus défensive qu'offensive»[2], ce qui provoque de vives réactions de la part des autres diplomaties européennes, étant donné que la République tchèque détient la présidence du Conseil. De son côté, David Miliband, ministre britannique des Affaires étrangères, comme la France, condamne l'attaque terrestre, et affirme que l'escalade militaire est à même de susciter « effroi et consternation »[3] dans la région. Ainsi, aux yeux de diplomates européens, alors que l'attaque aérienne israélienne parait justifiée par les tirs de roquettes sur le Sud d'Israël, la présence de l'armée israélienne à Gaza, et la mort de plus de mille civils palestiniens, suscite une condamnation partagée. Le 16 janvier, l'UE et Israël décident, officiellement d'un commun accord, de faire une pause dans leur processus de rapprochement.

Le lendemain, l'UE3, soit le Président français, la Chancelière allemande et le Premier ministre britannique, envoient un courrier à Ehoud Olmert et au Raïs égyptien Hosni Moubarak, profitant du vide créé par le contexte de passation de pouvoir entre les Présidents américains George W. Bush et Barack Obama. Ils indiquent qu'ils soutiennent les efforts devant mener à un cessez-le-feu à Gaza, et qu'ils sont disposés à « prendre des mesures qui aideront à stopper le trafic d'armes dans Gaza »[4]. Le 18 janvier, l'avant vieille de la cérémonie d'investiture du Président Barack Obama qui a lieu le 20, le Président français se rend à Charm El-Cheik où il co-préside un sommet avec Hosni Moubarak, en présence de la Chancelière allemande Angela Merkel et du Premier ministre britannique, Gordon Brown. Les Premiers ministres espagnol, José Luis Zapatero, tchèque, Mirek Topolanek et italien, Silvio Berlusconi sont aussi présents, de même que le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, le roi Abdallah de Jordanie, le Président turc, Abdullah Gül, et le Président de

1 RFI. La diplomatie de l'impossible. 3 janvier 2009, http://www.rfi.fr/actufr/articles/109/article_76876.asp [Consulté le 13 mai 2012]

2 ibid.

3 ibid.

4 MERKEL, Angela, SARKOZY, Nicolas, BROWN, Gordon. Lettre commune à Ehoud Olmert et Hosni Moubarak sur le trafic d'armes à Gaza. Berlin, Paris, Londres, 16 janvier 2009.

l'Autorité, Mahmoud Abbas. Les six chefs d'État et de gouvernement européens incitent Israël à retirer son armée de Gaza au plus vite, et expriment, plus tard à Jérusalem, la même exigence devant Ehoud Olmert. Le même jour, Israël déclare un cessez-le-feu unilatéral, et décide de retirer ses troupes.

Les ministres des Affaires étrangères des États membres, lors du Conseil du 29 janvier 2009, accueillent favorablement le retrait israélien de la bande de Gaza mais déplorent les pertes de vies civiles[1]. Ils déclarent que l'UE est prête à réactiver la mission EUBAM Rafah, dès que les conditions le permettront, et à examiner la possibilité d'étendre cette mission à d'autres points de passage. Deux envoyés britanniques sont chargés d'évaluer sur le terrain les exigences nécessaires à la réactivation de la mission. Néanmoins, dans les mois qui suivent, le cabinet d'Ehoud Olmert décide d'un commun accord avec l'Égypte, qui mène les négociations pour la libération du soldat israélien Shalit, de lier l'ouverture du terminal de Rafah à la libération du soldat.

L'accord de l'AAM, qui a permis l'ouverture d'EUBAM Rafah, a été signé entre l'Autorité palestinienne et Israël. Par conséquent, depuis que le Hamas a pris le pouvoir, l'accord est difficile à appliquer. Or, étant donné que l'Égypte négocie la libération du soldat israélien, et que le terminal de Rafah relie l'Égypte à Gaza, il est dans l'intérêt des Egyptiens – dont les relations sont exécrables avec les Frères musulmans dont le Hamas est issu– comme des Israéliens, de conditionner la réouverture du terminal à la libération du soldat[2]. Néanmoins, l'Égypte décidera de rouvrir de façon prolongée le terminal de Rafah le 8 juin 2011, juste après la chute d'Hosni Moubarak et la signature au Caire de l'accord de réconciliation entre le Fatah et le Hamas, et quelques mois avant la libération de Gilad Shalit, le 18 octobre. L'UE ne parviendra pas à saisir cette opportunité pour rouvrir la mission de frontière EUBAM du fait de l'absence de consensus européen quant au rôle et au statut de la mission.

De la même manière que le processus de rehaussement des relations entre l'UE et Israël est gelé, l'UPM subit les conséquences de l'opération israélienne dans ses relations vis-à-vis des États arabes. Ces derniers refusent, comme pour le partenariat euro-méditerranéen, de

---

1 Council of the European Union. External relations Council conclusions on the Middle East Peace Process. Brussels, 26 January 2009.

2 Entretien avec Margareta Krook, Conseiller politique à la mission EUBAM Rafah, réalisé le 28 juillet 2009 à Tel Aviv

coopérer avec Israël afin de promouvoir les grands projets de l'UPM, à partir de janvier 2009[1].

Au mois d'avril, parallèlement à la promotion du '*West Bank model'* par les membres du Quartet, le nouveau Premier ministre israélien nommé en mars, Benjamin Netanyahou, reprend la vieille idée de 'paix économique', promue par Shimon Pérès à travers son plan de 'nouveau Moyen-Orient'[2]. Il se désolidarise par ailleurs des engagements pris par son prédécesseur lors du processus d'Annapolis. Suite aux accords d'Oslo, Shimon Pérès défendait à travers ce plan l'idée qu'un développement des liens politiques, culturels, scientifiques, mais surtout économiques entre Israël et ses voisins arabes – notamment par la réalisation de grands travaux – rendrait possible une paix régionale sur le long terme, relayant ainsi les difficultés d'ordre politique au second plan[3].

Dans le contexte qui suit l'élection du Hamas, et du fait de la complexité de la situation politique intra-palestinienne, le paradigme de la paix économique est plutôt bien accueilli. À ceux qui lui reprochent de substituer la paix économique aux négociations politiques, Benjamin Netanyahou rétorque que le développement économique de la Cisjordanie favorisera à terme la conclusion d'un accord politique. Le paradigme de la paix économique se greffe du reste assez bien à la théorie du '*West Bank Model*', puisqu'elle permet un investissement massif en Cisjordanie. Cependant, s'il est vrai qu'améliorer la situation économique de la Cisjordanie est à même de promouvoir une alternative à la gouvernance du Hamas et favoriser la sécurité, une concentration exclusive sur la coopération économique ne peut créer d'elle-même une résolution politique du conflit[4]. L'absence de souveraineté palestinienne et la présence des nombreux check points israéliens en Cisjordanie, malgré leur diminution, empêchent une croissance économique soutenue dans les territoires. De la même manière, l'absence de négociations politiques entre les deux parties encourage des prises de décision unilatérale de la part des Palestiniens, à même de nuire sur le long terme à Israël et à la résolution du conflit.

---

1 Entretien avec Anne Prédour, diplomate en charge de l'UPM au Quai d'Orsay, réalisé à Paris le 19 mai 2010

2 PERES, Shimon. *The New Middle East.* New York: Henry Holt & Co, 1993.

3 WEINBLATT, Jimmy. Future economic arrangements between Israel and the Palestinians: an Israeli Perspective. In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert, dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005. p.108.

4 Feldman, Nizan, פלדמן, ניצן שלום כלכלי: תאוריה מול מציאות [Economic Peace: Theory versus Reality]. עדכן אסטרטגי *[Strategic Assessment INSS]*, 2009, vol.12, n° 3 p.23.

2) Le retour de la demande unilatérale de reconnaissance d'un État palestinien en l'absence de négociations

Le Président Américain Barack Obama, entré en fonction le 20 janvier 2009, prononce le discours du Caire le 4 juin, dans lequel il marque son intention de bâtir une nouvelle relation avec le monde arabo-musulman :

> « Je suis venu ici au Caire en quête d'un nouveau départ pour les États-Unis et les Musulmans du monde entier, un départ fondé sur l'intérêt mutuel et le respect mutuel, et reposant sur la proposition vraie que l'Amérique et l'islam ne s'excluent pas et qu'ils n'ont pas lieu de se faire concurrence. Bien au contraire, l'Amérique et l'islam se recoupent et se nourrissent de principes communs, à savoir la justice et le progrès, la tolérance et la dignité de chaque être humain »[1].

Ce nouveau départ passe, selon lui, par une résolution du conflit israélo-palestinien et donc un respect des obligations inscrites dans la Feuille de route par les deux parties :

> « Les obligations qu'ont acceptées les parties en vertu de la Feuille de route sont claires. Pour que règne la paix, il est temps que les parties – et que nous tous – se montrent à la hauteur de leurs responsabilités »[2].

Si la solution de deux États avait déjà été adoptée par son prédécesseur à la Maison blanche, George W. Bush, Barack Obama souhaite désormais plus de transparence dans la diplomatie américaine vis-à-vis des deux parties : « L'Amérique alignera ses politiques avec ceux qui veulent la paix. Nous dirons en public ce que nous dirons en privé aux Israéliens, aux Palestiniens et aux Arabes »[3].

Cette attitude de l'administration Obama vis-à-vis du conflit fait écho à un appel bipartisan[4] du *Council on Foreign Relations* pour un investissement de la nouvelle administration américaine dans la résolution du conflit israélo-palestinien. Cet appel est signé

---

1 OBAMA, Barak. Cairo Discourse. 4 June 2009. http://www.america.gov/st/peacesec-french/2009/June/20090604162956eaifas0.5829126.html [Consulté le 15 mai 2012]

2 ibid.

3 ibid.

4 US Council on Foreign Relations. A last chance for a Two-State Israel-Palestine agreement: A Bipartisan Statement on U.S. Middle East Peacemaking. New York.U.S Middle East Project, January 2009, http://www.usmep.us/usmep/wp-content/uploads/a_last_chance_for_a_two-state_israel-palestine_agreement.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

par des personnalités qui ont marqué la politique étrangère américaine, telles qu'Henry Siegman, Zbigniew Brzezinski, James D. Wolfensohn et Brent Scowcroft. Ils appellent aussi à la nomination d'un envoyé spécial américain envers le processus de paix. Cette volonté d'un engagement américain fort vis-à-vis du processus de paix est très bien accueillie par les capitales européennes, qui perçoivent, à juste titre, les États-Unis comme un acteur indispensable afin de parvenir à un accord de paix.

« Il existe une concordance de vue jamais égalée entre l'UE et les États-Unis sur ce dossier »[1], affirme alors un diplomate européen. Le discours d'Obama soulève de grands espoirs chez les Européens, nourri par le fait que leurs arguments concernant la centralité du conflit sont repris par ce dernier[2]. Un sondage réalisé en septembre 2009 par le *German Marshall Fund* des États-Unis révèle que 77% des sondés dans l'UE et en Turquie soutiennent la politique étrangère d'Obama, affichant la hausse la plus élevée dans les huit dernières années[3].

Au mois de mars 2009, Benjamin Netanyahou est nommé Premier ministre israélien par le Président Shimon Pérès, bien que son parti ne soit arrivé que second aux élections législatives de février, après *Kadima*, le parti dirigé par Tzipi Livni. Il parvient en effet, grâce à un accord avec le *Shass*, le parti ultra-orthodoxe séfarade, à former une coalition obtenant une large majorité à la ne sset, contrairement à l'ancienne ministre des Affaires étrangères. L'intention de Benjamin Netanyahou de mettre fin au processus d'Annapolis est connue[4]. Il estime que celui-ci a déjà échoué et qu'il est prématuré d'évoquer un accord sur le statut final, créant ainsi un désaccord frontal avec l'administration américaine, à la veille de la première rencontre officielle entre Barack Obama et Benjamin Netanyahou en mai 2009[5]. Le Premier ministre israélien souhaite axer les négociations avec les Palestiniens uniquement sur les questions économiques, en excluant toutes discussions sur Jérusalem. Suite au discours du

---

1 Entretien avec le diplomate français Chérif Castel, réalisé le 11 juin 2009 au Quai d'Orsay

2 Voir par exemple l'analyse de lvaro de Vasconcelos, directeur de l'Institut européen pour les études de sécurité (EUISS) : VASCONCELOS (de), Álvaro. Obama and the Palestinian question. Institut d'étude de sécurité June 2009.

3 BBC News. Europe backs Obama foreign policy. 9 September 2009, http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8247509.stm [Consulté le 11 septembre 2012]

4 JTA. Netanyahu would halt Annapolis-launched talks. *JTA News*, 11 November 2008, http://www.jta.org/news/article/2008/11/11/1000885/netanyahu-would-end-current-talks-with-palestinians [Consulté le 7 août 2012]

5 LAÏDI, Zaki. *Le monde selon Obama: la politique étrangère des Etats-Unis.* Paris: Flammarion, 2012. p.269.

Caire, et à la veille du Conseil d'association UE-Israël, Benjamin Netanyahou se prononce pour la première fois pour la constitution d'un État palestinien démilitarisé, le 14 juin à l'université de droite de Bar-Ilan, à condition néanmoins que les Palestiniens reconnaissent Israël comme l'État juif :

> « En cas d'accord de paix, le territoire sous contrôle palestinien doit être désarmé, et Israël avoir de solides garanties de sécurité. Si nous avons cette garantie de démilitarisation et les arrangements nécessaires de sécurité pour Israël, et si les Palestiniens reconnaissent Israël en tant qu'État du peuple juif, nous serons disposés, dans le cadre d'un véritable accord de paix, à trouver une solution pour la création d'un État palestinien vivant aux côtés de l'État juif »[1].

Cette position ne résulte pas uniquement des pressions américaines et européennes. Elle est aussi une réaction face à la montée en puissance de l'idée d'une solution binationale au conflit, c'est à dire la création d'un seul État dans lequel coexisteraient Israéliens et Palestiniens[2]. Or la solution binationale apparaît comme inacceptable aux yeux du gouvernement Israélien dans la mesure où elle provoquerait à terme la fin de la supériorité démographique juive et donc de l'identité juive d'Israël[3]. En l'absence de solutions alternatives satisfaisantes, et du fait de la préférence européenne et américaine pour celle-ci et de sa relative flexibilité, le Premier ministre israélien est donc amené à adopter publiquement la solution de deux États. Il n'en n'est pas moins critiqué par certains membres de l'aile droite

---

1 NETANYAHOU, Benjamin. Discours de Benjamin Netanyahou à l'université de Bar Ilan. 14 juin 2009. http://www.haaretz.com/news/full-text-of-netanyahu-s-foreign-policy-speech-at-bar-ilan-1.277922 [Consulté le 19 septembre 2012] Pour une critique de ce discours, voir HEXEL, Ralph. Netanyahu's foreign policy keynote speech – No progress in the peace process: instead, old wine in new bottles. *Friedrich-Ebert-Stiftung Israel.Background Report*, 26 June 2009. http://www.fes.org.il/src/NetanyahuSpeechHexelENGLISH1.pdf [Consulté le 10 juin 2013]

2 L'intellectuel palestinien Sari Nusseibeh est l'un des avocats principaux de cette solution côté palestinien. Voir : NUSSEIBEH, Sari. The One-State Solution *Newsweek*, 20 September 2008, http://www.fmep.org/analysis/analysis/the-one-state-solution [Consulté le 16 mai 2012]. NUSSEIBEH, Sari. *What is a Palestinian State worth?* Cambridge: Harvard University Press, 2011. Voir aussi : ABUNIMAH, Ali *One Country, A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse.* New York: Metropolitan Books, 2006. Certaines personnalités israéliennes de droite expriment étonnement leurs préférences pour cette solution. Par exemple, Caroline Glick, israélo-américaine, ancienne conseillère de Benjamin Netanyahou sur les questions de politique étrangère, actuelle vice-rédactrice en chef du *Jerusalem Post*, journal israélien de droite, reprend cette option. Lors d'un panel sur les frontières d'Israël à *l'Israel Presidential Conference*, organisée chaque année par Shimon Pérès depuis 2008, elle défend l'idée d'un État binational, accordant une égalité de citoyenneté pour tous, Arabes et Juifs, arguant que la crainte démographique d'Israël n'a plus lieu d'être étant donné la baisse du taux de natalité chez les Palestiniens.

3 ZANOTTI, Jim. Israel and the Palestinians: Prospects for a Two-State Solution. *Congressional Research Service*, 8 January 2010. http://fpc.state.gov/documents/organization/137186.pdf [Consulté le 26 mai 2012]

du Likoud qui refusent d'admettre l'idée d'un État palestinien et continuent à préférer la 'solution jordanienne'[1] – soit le rattachement de la Cisjordanie à la Jordanie. Cette adoption contraste avec la réalité du terrain, dans la mesure où la présence durable de l'armée israélienne et l'extension continue des colonies juives en Cisjordanie rend la solution de deux États de moins en moins tangible.

Dès le mois de mai, et conformément à son objectif de transparence, Barak Obama demande au Premier ministre israélien de cesser l'expansion de toutes les colonies existantes. Benjamin Netanyahou, afin de mettre en porte-à-faux le gouvernement Obama, brandit la lettre du Président Bush d'avril 2004 admettant officieusement l'annexion future de grands centres de peuplement[2] juifs en Cisjordanie, c'est-à-dire des grands blocs de colonies, par Israël. Le 24 juin, le Président français appelle à son tour au gel total de la colonisation en Cisjordanie, lors d'un entretien à l'Elysée avec le Premier ministre israélien[3].

Lors du congrès du Fatah à Bethléem qui se tient au début du mois d'août 2009, les membres du Fatah adoptent dans leur conclusion la possibilité, si les négociations n'aboutissent pas, de déclarer unilatéralement l'existence d'un État palestinien sur les frontières de 1967[4]. Au mois de juillet, le haut représentant européen, Javier Solana affirme qu'après une date fixe, une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU devrait proclamer l'adoption de la solution de deux États et accepter l'État palestinien comme un État membre à part entière des Nations unies. Cependant, dix ans après le Conseil de Berlin, lors du Conseil affaires étrangères du 8 décembre 2009, les ministres des Affaires étrangères des États membres ne soutiennent toujours pas cette entreprise. Ils appellent à nouveau à une solution négociée entre les parties :

---

1 BEILIN, Yossi. Prisoner of the Unitiy government. *Bitterlemons*, 21 May 2012. http://www.bitterlemons.org/inside.php?id=242 [Consulté le 10 juin 2013]

2 BUSH, George, SHARON, Ariel, אריאל,שרון, גורג' בוש. חילופי מכתבים בין ראש הממשלה, אריאל שרון לבין נשיא ארה"ב, גורג' בוש [échange de lettres entre le Premier ministre, Ariel Sharon et le Président des Etats-Unis, George Bush]. 14 avril 2004. http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon.htm [Consulté le 14 mai 2012]

3 Le Nouvel Observateur. Sarkozy demande à Israël de geler la colonisation. 24 juin 2009, http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20090624.OBS1716/sarkozy-demande-a-israel-le-gel-total-de-la-colonisation.html [Consulté le 15 mai 2012]

4 Fatah Congress. Full Text Of Fatah Political Program After It Was Ratified By Fatah Conference. *Independent Media Review Analysis*, 11 August 2009. http://www.imra.org.il/story.php3 [Consulté le 26 mai 2012]

« Rappelant la Déclaration de Berlin, le Conseil renouvelle également son soutien aux négociations menant à la constitution d'un État palestinien, ainsi qu'à l'ensemble des efforts et démarches mis en œuvre à cet effet et rappelle qu'il est disposé, le moment venu, à reconnaître un État palestinien »[1].

Dans ce contexte, les États membres soutiennent l'initiative du Premier ministre palestinien, Salam Fayyad, qui présente le 26 août un nouveau projet intitulé « Mettre fin à l'occupation, établir un État »[2]. Ce plan consiste en une série de réformes et d'engagements visant à obtenir le soutien diplomatique nécessaire à l'établissement d'un État palestinien en 2011. Quelques mois plus tard, le 25 novembre, Benjamin Netanyahou annonce un gel partiel de la colonisation pendant dix mois, qui se limite à la Cisjordanie et ne comprend ni Jérusalem-Est, ni les constructions en cours, autrement dit la croissance dite 'naturelle' des colonies existantes[3]. L'Autorité palestinienne dénonce ce projet comme partiel puisqu'il ne comprend pas Jérusalem-Est, qu'elle revendique comme la capitale du futur État, et exige pour reprendre les négociations la suspension de toutes les activités de construction.

Grâce à l'investissement international en Cisjordanie, et le démantèlement de points de passage, la stratégie du '*West Bank first'* semble faire ses preuves. Une croissance de 8,5% y est enregistrée en 2009, contre 1% à Gaza, selon un rapport du FMI[4] publié en 2010. Les délégations des pays donateurs pour la Palestine, réunies les lundi 12 et mardi 13 avril 2010 à Madrid, dressent ainsi un bilan positif de l'évolution de la situation économique en Cisjordanie.

Cependant, l'affaire de la flottille 'Mavi Marmara' à destination de la bande de Gaza, arraisonnée violemment le 31 mai 2010 par des commandos de la marine israélienne, provoquant la mort de neuf Turcs à bord, ramène le blocus de la bande de Gaza sur le devant

---

1 Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009, http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté le 20 avril 2012]

2 Palestinian Authority. Ending the Occupation, Establishing the State. 26 August 2009. http://www.mop-gov.ps/issues_details.php?pid=15 [Consulté le 15 mai 2012]

3 JAULMES, Adrien. Israël propose un compromis sur le gel des colonies *Le Figaro*, 26 novembre 2009, http://www.lefigaro.fr/international/2009/11/26/01003-20091126ARTFIG00003-israel-propose-un-gel-de-dix-mois-des-colonies-.php [Consulté le 15 mai 2012]

4 ZUCCHINI, Laurent. En dépit des restrictions d'Israël, l'économie de la Cisjordanie résiste. *Le Monde*, 13 avril 2010, http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2010/04/13/en-depit-des-restrictions-israeliennes-la-cisjordanie-se-redresse_1333073_3218.html [Consulté le 16 mai 2012]

de la scène. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni condamnent l'utilisation non proportionnelle de la force par Israël[1]. Lors du Conseil affaires étrangères du 14 juin, les ministres des Affaires étrangères des États membres condamnent plus généralement l'usage de la violence par les Israéliens lors de son arraisonnement[2]. Ils appellent à une ouverture immédiate des postes-frontières de Gaza – soumis au blocus israélien suite à la prise de pouvoir du Hamas en juin 2007 – à l'entrée de l'aide humanitaire, de biens commerciaux ainsi que des flux humains. Ils prennent aussi en compte les préoccupations sécuritaires israéliennes dont l'arrêt total de la violence et de la contrebande d'armes vers Gaza.

Depuis l'établissement du gouvernement de Salam Fayyad en juin 2007, la diplomatie européenne appelle à une réponse de type humanitaire au problème de Gaza. Alors qu'Israël y limite drastiquement l'entrée de biens et de personnes, les diplomates européens martèlent qu'il est nécessaire d'y empêcher toute crise humanitaire majeure, à même de renforcer la légitimité du Hamas. Afin de gagner les 'cœurs et les esprits' de la population gazaouie, il semble nécessaire de lui prouver la bonne volonté des Occidentaux à son égard, et l'encourager ainsi à voter massivement pour le Fatah lors d'éventuelles prochaines élections[3].

Le blocus continu de la bande de Gaza est dans ce contexte considéré comme « contreproductif politiquement»[4], mais sans que les intérêts sécuritaires israéliens ne soient remis en cause généralement[5]. Suite à une réunion du cabinet de sécurité israélien[1] et soumis

---

1 HERSHCO, Tsilla. Deja vu? France and the Gaza Flotilla *BESA Center Perspectives* 13 June 2010. http://www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives109.pdf [Consulté le 10 juin 2013], Newsvote. UK leader David Cameron 'deplores' Gaza aid ship deaths. 1 June 2010, http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/email/news.bbc.co.uk/2/hi/uk/10200517.stm [Consulté le 16 mai 2012]

, Reuters. Germany shocked by Israeli flotilla action 31 May 2010, http://af.reuters.com/article/idAFLDE64U15220100531 [Consulté le 16 mai 2012]

2 Council of the European Union. Council Conclusions on Gaza. Luxembourg, 14 June 2010.

3 Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté le 20 avril 2012], Council of the European Union. Council Conclusions on Gaza. Luxembourg, 14 June 2010, Council of the European Union. External relations Council conclusions on the Middle East Peace Process. Brussels, 26 January 2009, Presidency of the Council. Declaration by the Presidency of the Council of the European Union on the closure of border crossings into Gaza. 14 November 2008.

4 Council of the European Union. Council Conclusions on Gaza. Luxembourg, 14 June 2010

5 Pour une remise en cause de la politique européenne vis-à-vis de la bande de Gaza, motivée principalement par le souci de délégitimer l'autorité du Hamas, voir TOCCI, Nathalie, EMERSON, Michael, YOUNGS, Richard. Gaza's hell: Why the EU must change its policy. *CEPS commentary*, 13 January 2009. http://www.ceps.eu [Consulté le 12 mars 2010]

aux pressions internationales, Israël décide le 20 juin d'assouplir le blocus de Gaza en permettant l'entrée de certains matériels de construction dits 'à double usage', si ceux-ci sont nécessaires à des projets de l'Autorité palestinienne approuvés par Israël, tels que la construction d'écoles, d'établissements de santé ou d'épuration[2]. Bizarrement, cette décision apparaît dans la version anglaise de la déclaration du bureau du Premier ministre, mais pas dans sa version hébraïque[3]. Quelques mois après, le représentant des opérations de l'*United Nation Relief and Work Agency* (UNRWA) à Gaza, John Ging, déclare que sur le terrain, peu de personnes perçoivent la différence. Si plus de produits israéliens sont autorisés à Gaza, en revanche, les exportations gazaouies sont toujours interdites, ce qui nuit fortement à son développement économique[4].

Un accord de réconciliation est signé entre le Hamas et le Fatah au Caire, le 3 mai 2011. Dans le contexte du Printemps arabe, et suite à la chute d'Hosni Moubarak, la jeunesse palestinienne manifeste pour la constitution d'un gouvernement d'unité entre les deux territoires. L'accord, qui ne verra pas le jour cependant, prévoit la constitution d'un tel gouvernement, qui serait composé de technocrates et non de personnalités politiques, et la tenue de nouvelles élections.

Le 8 juin, le terminal de Rafah est rouvert par l'Égypte. Au lendemain des évènements du Printemps arabe, Israël craint pour sa sécurité sur sa frontière Sud avec l'Égypte, et Nord avec le Liban et la Syrie. Les conséquences de ces mouvements sur la région figurent en première place des discussions entre Benjamin Netanyahou et Barak Obama qui se tiennent aux États-Unis au mois de mai, avec les conséquences de l'accord entre le Hamas et le Fatah. Le Premier ministre israélien critique vivement la conclusion de cet accord par l'Autorité palestinienne et incite cette dernière à choisir « la paix avec Israël et non avec le Hamas »[5].

---

1 Le 'cabinet de sécurité' israélien est composé du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères, de la Défense, de la Finance, de la Sécurité intérieure et de la Justice ainsi que d'autres membres cooptés.

2 Israel's Prime Minister's office. Changing the terms of the Gaza Blockade: Statement Following the Israeli Security Cabinet Meeting. Jerusalem, 20 June 2010.

3 BARAK, David. Israel announces let-up to Gaza siege - but only in English. 17 juin 2010, http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-announces-let-up-to-gaza-siege-but-only-in-english-1.296809 [Consulté le 17 mai 2012]

4 DONNISON, Jon. UN: No change in Gaza despite easing of Israel blockade. *BBC*, 11 November 2010, http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-11731695 [Consulté le 17 mai 2012]

5 FLOWER, Kevin. Netanyahu calls on Abbas to choose peace with Israel, not Hamas. *CNN*, 3 May 2011, http://articles.cnn.com/2011-05-03/world/mideast.unity.pact_1_fatah-and-hamas-palestinian-factions-abu-mazen?_s=PM:WORLD [Consulté le 17 mai 2012]

Les États-Unis annoncent qu'ils reconsidèreront le financement américain à l'Autorité en cas de constitution d'un gouvernement d'union nationale[1].

La position de l'UE est délicate dans la mesure où elle a précédemment appelé à une telle réconciliation sous le leadership du Président Abbas. Cependant, le Hamas étant inscrit au sein de sa liste des organisations terroristes, la constitution d'un gouvernement Fatah-Hamas amènerait automatiquement les États membres à reconsidérer leur financement direct à l'Autorité, comme en 2006[2]. Les ministres des Affaires étrangères européens déclarent que si ce nouveau gouvernement accepte les trois conditions fixées par le Quartet en 2006 – le principe de non-violence, la reconnaissance d'Israël et la reconnaissance des accords et obligations précédents – l'UE est prête à maintenir son soutien financier direct à ce gouvernement qui serait composé de techniciens[3].

Face aux réticences internationales quant à la constitution de ce gouvernement, en l'absence de négociations avec Israël[4] et conformément à la décision du Fatah, Mahmoud Abbas décide de déposer une demande de reconnaissance d'un État palestinien comme membre des Nations unies au secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, le 23 septembre 2011.

Quelques temps auparavant, au mois de février, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni adoptent une déclaration commune appelant à mettre fin aux activités de colonisation. L'UE3 appelle aussi à un règlement portant sur l'ensemble des questions sur le statut final et à l'accueil de la Palestine en tant que membre de plein droit de l'ONU en septembre 2011 qui ferait suite à des négociations directes entre les deux parties[5].

---

1 LEE MYERS, Steven. Reconciliation Deal by Rival Factions Forces U.S. to Reconsider Aid to Palestinians. *The New York Times*, 27 April 2011, http://www.nytimes.com/2011/04/28/world/middleeast/28policy.html [Consulté le 17 mai 2012]

2 Voir Infra, partie IV, chapitre I

3 Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 23 May 2011

4 Sans ignorer la responsabilité du gouvernement Netanyahou, de la division politique intra-palestinienne, et d'un contexte international marqué par le Printemps arabe, il est intéressant de constater que Barak Obama, malgré ses objectifs élevés exprimés en début de mandat, n'est pas parvenu à créer de négociations directes entre les deux parties, contrairement à son prédécesseur, George W. Bush. Entretiens avec Shlomo Brom et Mark Heller, chercheurs à l'INSS, réalisé le 30 juillet 2012, et avec Itamar Rabinovitch, professeur à l'université de Tel Aviv, réalisé le 31 juillet 2012, à Tel Aviv

5 France, Allemagne, Grande-Bretagne. Déclaration commune de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne. 18 février 2011, http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/conseil-de-securite/article/18-fevrier-2011-conseil-de [Consulté le 29 août 2012]

Le Conseil européen de mai 2011 assure à nouveau à Mahmoud Abbas que l'UE reconnaîtra un État palestinien en temps opportun[1], dans le cadre de négociations. Ces déclarations ne suffisent plus néanmoins, contrairement à 1999, à convaincre le Président de l'Autorité de différer sa déclaration. Le contexte politique intra-palestinien est particulièrement contraignant et le Président Abbas – dont le gouvernement reste illégitime suite aux élections de janvier 2006 – est pressé d'afficher des résultats concrets vis-à-vis de son peuple.

Israël dénonce la demande palestinienne comme une dangereuse tentative d'isoler Israël diplomatiquement – ce que réfute Mahmoud Abbas dans son discours devant l'Assemblée générale[2] – qui induirait la fin des accords d'Oslo et autoriserait donc Israël à prendre des mesures unilatérales. Les États-Unis font savoir qu'ils opposeront leur véto à la demande palestinienne. Or, afin d'être admis comme État membre de l'ONU, il est nécessaire d'obtenir l'unanimité au Conseil de sécurité, composé des cinq membres permanents dont les États-Unis, ce qui présage de l'échec de l'entreprise du Président de l'Autorité. Du reste, 122 États membres des Nations unis ont déjà reconnu l'État de Palestine depuis 1988, suite au sommet d'Alger, sans que cela ne change rien à la situation des territoires.

Les États membres demeurent divisés sur la question. Trois camps se dessinent : les États qui soutiennent l'initiative palestinienne, ceux qui y sont opposés et ceux qui sont clairement partagés. Le premier groupe comprend notamment l'Espagne, la Suède et le Luxembourg, le second l'Allemagne, la République tchèque et l'Italie. La France et le Royaume-Uni sont plus partagés dans la mesure où ils souhaitent avant tout parvenir à une solution de compromis afin d'éviter une crise potentielle succédant au rejet de la demande palestinienne au Conseil de sécurité. Nicolas Sarkozy, s'adressant à l'Assemblée générale au mois de septembre, caractérise les aspirations palestiniennes de légitimes mais met en garde contre les conséquences de cette demande sur la sécurité régionale. Il propose ainsi aux Palestiniens de demander un statut intermédiaire d'État observateur non membre à l'ONU, l'actuel statut du Saint-Siège[3]. L'OLP, en tant que représentante du peuple palestinien,

---

1 Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 23 May 2011

2 ABBAS, Mahmoud. Statement by Mahmoud Abbas President of the Palestinian National Authority before United Nations General Assembly Sixty-sixth Session. New York, 23 September 2011.

3 Voice of America. EU Divided on Palestinian State UN Recognition. 20 September 2011, http://www.voanews.com/content/eu-divided-on-palestinian-state-un-recognition-130300468/170877.html [Consulté le 17 mai 2012]

jouissait déjà du statut d'observateur à l'ONU depuis 1974[1] mais en tant qu' 'entité' et non en tant qu'Etat. Ce nouveau statut permettrait notamment à l' 'État de Palestine' d'intenter des actions devant la Cour pénale internationale de la Haye, notamment contre Israël.

Après l'échec annoncé de l'entreprise palestinienne aux Nations unies, et le refus du Premier ministre palestinien de changer sa demande, la Palestine est néanmoins reconnue comme État membre de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), une des principales agences de l'ONU, le 31 octobre. Elle n'y jouissait jusqu'à maintenant que du statut d'observateur. L'adhésion de la Palestine à l'UNESCO a été adoptée avec 107 voix contre 14. 52 pays se sont abstenus. La France a voté pour, le Royaume-Uni s'est abstenu et l'Allemagne a voté contre, aux côtés des États-Unis, qui décident de cesser leur financement à l'agence onusienne.

Sans surprise, la demande du Président palestinien de reconnaissance de la Palestine comme État membre à l'ONU n'aboutit pas. Mahmoud Abbas décide finalement de revoir ses ambitions à la baisse. Il choisit la date symbolique du 29 novembre 2012 – l'anniversaire de l'adoption de la résolution 181 qui prévoyait une partition de la Palestine – pour déposer une demande de reconnaissance de la Palestine comme État observateur non membre des Nations unies. Puisque c'est l'Assemblée générale qui est appelée à voter sur ce statut, le Président est bien conscient que sa demande sera adoptée étant donné que la majorité des États membres ont déjà reconnu l'existence de l'État de Palestine suite à 1988. 138 États votent pour, 41 s'abstiennent et 9 votent contre, dont les États-Unis, le Canada, Israël, et la République tchèque, seul État membre de l'UE à voter contre. La Palestine est donc reconnue comme État observateur non membre des Nations unies le 29 novembre 2012.

Malgré trente années de coordination et de coopération envers ce dossier, les États membres de l'UE se montrent encore divisés dans la pratique: la France vote pour, et l'Allemagne et le Royaume-Uni s'abstiennent, de même que les États baltes, les États d'Europe de l'Est et le Pays-Bas. La position du Président français, seul État de l'UE3 à voter pour, est délicate. Son parti, le PS, s'était engagé à soutenir sans condition la reconnaissance d'un État palestinien aux Nations unies dans une déclaration datée du 15 juin 2011[2]. Lors de

---

1 A ce sujet voir : http://www.un.org/french/Depts/palestine/history5.shtml [Consulté le 20 juin 2013]

2 Parti socialiste. Le Parti socialiste appelle la France et l'Europe à reconnaître l'Etat palestinien. 15 juin 2011, http://www.parti-socialiste.fr/communiques/le-parti-socialiste-appelle-la-france-et-leurope-reconnaitre-letat-palestinien-pour [Consulté le 20 juin 2013]

la venue en France de Benjamin Netanyahou fin octobre 2012, le Président français, reprenant la position européenne, se montre beaucoup plus réservé quant à un soutien éventuel à Mahmoud Abbas :

> « Il y a aussi la tentation pour l'Autorité palestinienne d'aller chercher à l'Assemblée générale des Nations unies ce qu'elle n'obtient pas dans la négociation. Seule la négociation pourra déboucher sur une solution définitive à la situation de la Palestine. Voilà l'esprit qui a été le nôtre, le travail que nous avons engagé »[1].

Le discours de la haute représentante Lady Ashton, juste avant le vote de l'Assemblée générale, fait écho à la déclaration de François Hollande :

> « L'UE a déclaré à plusieurs reprises qu'elle était favorable à ce que la Palestine devienne un membre à part entière des Nations unies dans le cadre d'une solution au conflit et qu'elle appelait de ses vœux une telle évolution. En outre, elle s'est toujours attachée à promouvoir les efforts déployés par l'Autorité palestinienne, sous la houlette du Premier ministre Fayyad, en vue de la création d'un État, et elle continuera de le faire. Rappelant la Déclaration de Berlin de mars 1999, l'UE réaffirme qu'elle est disposée à reconnaître, le moment venu, un État palestinien »[2].

Cette même position est exprimée par l'UE à travers les déclarations de ses conseils. Un peu plus tôt, en mai 2012, les ministres des Affaires étrangères des États membres appellent à une reprise des négociations directes entre les deux parties et à éviter toutes actions pouvant affecter la crédibilité du processus de paix[3]. L'usage de l'UE par les États membres vis-à-vis du conflit n'évolue donc pas substantiellement depuis le Conseil européen de Berlin de mars 1999. Dans le discours européen, la reconnaissance d'un État palestinien doit être synonyme de stabilité. Si les conditions ne sont pas réunies, alors l'UE doit faire pression sur l'Autorité palestinienne afin de la dissuader d'agir en ce sens. L'opération Pilier

---

1 HOLLANDE, François. Conférence de presse conjointe avec Benjamin Netanyahou. 31 octobre 2012, http://www.ambafrance-il.org/Conference-de-presse-conjointe.html [Consulté le 20 juin 2013]

2 ASHTON, Catherine. Déclaration de la Haute Représentante, au nom de l'Union européenne, sur le processus de paix au Proche‑Orient. 29 novembre 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-12-470_fr.htm [Consulté le 20 juin 2013]

3 Council of the European Union. Council conclusions on the Middle East Peace Process. 14 May 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130248.pdf [Consulté le 24 April 2013]

de défense menée par Israël à Gaza du 14 au 21 novembre 2011 fait aussi craindre aux États membres que l'initiative palestinienne engendre un accroissement des affrontements sur le terrain.

Cependant, contrairement à 1999, les arguments de l'UE et des États membres ne suffisent pas à convaincre le Président de l'Autorité palestinienne de remettre son entreprise à plus tard. Il souffre d'un déficit de légitimité notable envers sa population et une telle reconnaissance, même minimale, de la Palestine comme État non membre des Nations unies, à défaut de son existence réelle sur le terrain, est censée accroître sa popularité.

Face aux pressions intérieures, et bien conscient que quel que soit son vote, la Palestine deviendra un État observateur non membre aux Nations unies, le Président français décide finalement de voter favorablement à la demande palestinienne. Face aux critiques de ses différents partenaires occidentaux, le représentant permanent de la France aux Nations unies justifie le choix du gouvernement français :

> « La France ne pouvait manquer d'entendre l'appel du Président Abbas en faveur de la relance d'un processus de paix crédible ; elle ne pouvait manquer, quelques jours seulement après la nouvelle explosion de violence entre Israël et Gaza, d'accorder son plein soutien aux partenaires de la paix, quand ceux de la lutte armée tentent de l'emporter. La démarche palestinienne arrive à un moment difficile et les répercussions pourraient en être lourdes. Mais la France appelle toutes les parties à en comprendre et à en admettre la signification première et à y répondre par la reprise des négociations et non par des représailles qui ne feraient le jeu que des extrémistes»[1].

La chancelière Angela Merkel et le Premier ministre britannique, David Cameron, se montrent plus circonspects, craignant d'éventuelles mesures de rétorsion de la part d'Israël à même d'accroître l'instabilité régionale. David Cameron, le 21 novembre 2012, durant une séance de questions à la Chambre des communes, explique ses doutes quant aux effets de la demande palestinienne :

> « Nous pensons que les Palestiniens ne devraient pas déposer cette demande aux Nations unies dans le court terme et nous les avons vivement conseillés de ne pas le

[1] ARAUD, Gérard. Explication de vote de Gérard Araud. 29 novembre 2012, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/la-france-et-les-territoires/evenements-4262/article/reconnaissance-de-la-palestine [Consulté le 27 juin 2013]

faire. S'ils le font, nous devrons manifestement considérer la meilleure manière de voter. Mais au final notre point est le suivant : Nous ne résoudrons pas ce problème aux Nations unies. Ce problème sera résolu par les Israéliens et Palestiniens lorsqu'ils s'assiéront et négocieront. Il est même dangereux de déposer cette demande trop tôt aux Nations unies du fait de l'interruption de financements à l'Autorité palestinienne et autres conséquences qui pourraient s'en suivre. Par conséquent, faisons en sorte que les négociations reprennent, plutôt que les discussions aux Nations unies »[1].

Après le vote, les déclarations des États de l'UE3 se rejoignent. Toutes visent à empêcher un regain de violence et appellent ainsi à une relance du processus de paix, synonyme de stabilité dans le discours européen. Le Président François Hollande appelle à une reprise du dialogue direct entre les deux parties en conflit :

> « Ce vote est conforme à mon engagement de soutenir la reconnaissance internationale de l'État palestinien. Mais il ne pourra se traduire dans les faits que dans le cadre d'un règlement de paix juste et global. Pour atteindre cet objectif, les négociations doivent reprendre, sans conditions et le plus rapidement possible. Le dialogue direct est en effet la seule voie pour trouver une issue définitive à ce conflit. La France est prête à y contribuer, en amie à la fois d'Israël et de la Palestine »[2].

Le ministère des Affaires étrangères allemand, Guido Westerwelle, dans une déclaration le jour du vote, explique le choix allemand, alors qu'Israël espérait un vote négatif de la part de son allier européen :

> « D'un côté, nous reconnaissons le désir justifié des Palestiniens d'obtenir leur propre État, mais de l'autre côté, nous assumons notre responsabilité spéciale vis-à-vis d'Israël ainsi que le développement calme et stable des évènements dans la région »[3].

---

1 MULHOLLAND, Hélène Cameron: Middle East peace must be priority for Obama's second term. *The Guardian*, 21 November 2012, http://www.guardian.co.uk/politics/2012/nov/21/david-cameron-middle-east-peace [Consulté le 27 juin 2013]

2 HOLLANDE, François. Communiqué du Président de la République. 29 novembre 2012, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/la-france-et-les-territoires/evenements-4262/article/reconnaissance-de-la-palestine [Consulté le 27 juin 2013]

3 Reuters. Angela Merkel reaffirms German support for Israel after UN vote. *Haaretz*, 1st December 2012, http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/angela-merkel-reaffirms-german-support-for-israel-after-un-vote-1.481759 [Consulté le 27 juin 2013]

Du reste, la Chancelière allemande, le 1er décembre 2012, rassure son allier israélien en affirmant que « l'Allemagne sera toujours du côté d'Israël lorsqu'il s'agira de sa sécurité » [1].

Les craintes européennes s'avèrent fondées. Moins de 24 heures après la reconnaissance du son nouveau statut onusien à l'entité palestinienne, le gouvernement israélien approuve la construction de 3000 nouveaux logements dans les colonies de Jérusalem et de Cisjordanie, le 30 novembre 2012. En outre, il décide d'avancer la préparation des procédures de planification, qui précèdent les décisions de construction de manière générale, de milliers de logements à Jérusalem et en Cisjordanie, et plus particulièrement dans le bloc de colonies connu sous le nom 'projet E1' qui connecte Jérusalem à la colonie de Maaleh Adumim[2] à l'est[3].

Lors du Conseil affaires étrangères du 10 décembre 2012, les États membres critiquent la réaction israélienne[4]. L'UE3 et le Portugal font une déclaration commune le 19 décembre 2012 afin de condamner les décisions israéliennes, et plus particulièrement le projet E1, qui, insistent-ils, « risquerait de couper Jérusalem-Est du reste de la Cisjordanie et pourrait aussi provoquer un transfert forcé de la population civile »[5]. Déjà, en décembre 2011, ces quatre États membres avaient appelé Israël à cesser toutes activités de construction de colonies, affirmant que « la viabilité de l'État palestinien que nous souhaitons voir et de la solution de deux États qui est essentielle pour la sécurité d'Israël sur le long terme sont menacées par l'expansion systématique et délibérée des colonies»[6].

L'usage de l'UE par les États membres n'a pas permis en 2012 de remettre la demande palestinienne à des temps plus opportuns, par crainte des risques d'instabilité régionaux. Face à la décision du Président de l'Autorité, les États de l'UE3 se montrent divisés et la solution

---

1 ibid.

2 EICHNER, Itamar. 3,000 homes beyond Green Line okayed. *Ynet news*, 30 November 2012, http://www.ynetnews.com/articlesnc/0,7340,L-4313863,00.html [Consulté le 20 juin 2013]

3 Voir la carte de la zone E1 telle que sa construction est planifiée par Israël en annexe : annexe 6, et le rapport 2005 des chefs de missions européens à Jérusalem et Ramallah : annexe 8

4 Council of the European Union. Foreign Affairs Council conclusions. 10 december 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

5 France, Germany, Portugal, United Kingdom. Israeli settlements - Press statement 19 December 2012, http://www.ambafrance-uk.org/19-December-2012-Israeli [Consulté le 26 juin 2013]

6 France, Germany, Portugal, United Kingdom. Israeli settlements - Press Statement. 20 December 2011, http://mondoweiss.net/2011/12/uk-france-germany-and-portugal-condemn-israeli-plan-to-build-1000-new-settlements-homes.html [Consulté le 26 juin 2013]

de deux États en ressort affaiblie. Israël démontre ainsi qu'il contrôle bel et bien la situation sur le terrain, quelles que soient les décisions de l'Assemblée générale. Cependant, la flexibilité de cette solution et sa souplesse lui permettent encore de nourrir les discours internationaux, dont celui de l'UE, sur le conflit israélo-palestinien.

L'UE s'est en effet déjà montrée particulièrement apte à faire évoluer le contenu des normes politiques défendues vis-à-vis du conflit en fonction des contextes et des intérêts et perceptions des agents du système européen. Nous illustrerons ce processus de renégociation interne à travers l'étude de l'évolution de sa position envers le statut de Jérusalem, d'une part, et les exportations israéliennes à destination de l'UE depuis les territoires occupés, d'autre part.

Chapitre 3 - La renégociation dynamique des normes: Les cas de Jérusalem et des exportations israéliennes depuis les territoires occupés

Nous identifions à travers ces cas d'étude deux types de renégociation au sein du système européen en politique étrangère : un processus de renégociation 'par le bas' ou vertical, illustré par la question du statut de Jérusalem, ainsi qu'un processus de renégociation horizontale, illustré par la question des exportations israéliennes. Ce processus montre que le concept d'européanisation ne peut suffire à lui-même pour rendre compte de la nature même de la politique étrangère européenne. Le caractère particulièrement flexible et évolutif des positions européennes nécessite ainsi une réflexion conceptuelle distincte de celle caractérisant d'autres domaines d'intégration européenne.

A- La 'question de Jérusalem' : Processus de renégociation vertical ou 'par le bas'

1) La position initiale des États membres

La position des États membres vis-à-vis de la 'question de Jérusalem' est complexe. À la veille de la création de l'État d'Israël, la France et le Royaume-Uni, alors les deux principaux acteurs européens dans la région, soutiennent activement la création d'un corpus separatum comprenant Jérusalem et ses alentours, dont Bethléem au sud, Ein e rem à l'ouest et Abu Dis à l'est[1]. Depuis 2009, l'UE dans son ensemble appelle désormais à la constitution de Jérusalem comme future capitale de deux États, israélien et palestinien. La position des États membres évoluent ainsi progressivement en fonction du contexte politique, de leurs intérêts et du corpus normatif européen adopté vis-à-vis du conflit

La question de Jérusalem met particulièrement bien en lumière la manière dont les normes défendues par l'UE peuvent être renégociées en fonction de la réalité du terrain, à travers l'action concertée des chefs de missions européens à Jérusalem et Ramallah. Ce processus de renégociation verticale ou 'par le bas' des normes promues par l'UE démontre le caractère éminemment interactif de la politique étrangère dans le cadre du SEPE.

En 1947, la France comme le Royaume-Uni soutiennent la solution du corpus separatum promue par l'UNSCOP[2] (*United Nation Special Committee in Palestine*), commission de l'ONU chargée de trouver une issue au conflit entre les juifs et les arabes de Palestine. Les intérêts français vis-à-vis des institutions placées sous sa protection ou sur son territoire à Jérusalem – églises, hôpitaux, dispensaires, orphelinats notamment – expliquent alors cette préférence. La constitution d'une zone internationale lui permettrait en effet d'assurer la continuité de sa protection, ainsi que l'exemption de taxes dont ces établissements bénéficient. Le consul général de France à Jérusalem, René Neuville, enjoint donc à son gouvernement de soutenir la solution promue alors par l'UNSCOP[3]. Le Royaume-Uni, pour sa part, pendant la période du mandat sur la Palestine, avait déjà défendu des plans similaires

1 Voir la carte de la solution du corpus separatum pour Jérusalem en annexe : annexe 4

2 Idem.

3 HERSHCO, Tsilla. Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte. In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran, dir. *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008. p.417.

en 1938 et 1943 découpant la ville de Jérusalem du reste de la région[1], et la mettant sous son contrôle.

L'Agence juive, de son côté, reprend vis-à-vis des membres de l'UNSCOP la position qu'elle avait présentée à la commission britannique Peel en 1937, prévoyant un partage de Jérusalem. En effet, jusqu'en 1967, les sionistes officiels réclament la division de la ville, et sont prêts à céder tout ce qui à Jérusalem peut être considéré comme sacré par les Juifs, du fait de la faible priorité idéologique accordée alors aux lieux saints juifs par les sionistes, et notamment ceux situés dans la vieille ville[2].

La solution imaginée par les membres de l'UNSCOP est inspirée par une affaire similaire à l'ordre du jour en 1946 et 1947 : le statut de Trieste, ville située au Nord-Est de l'Italie et au Sud-Ouest de la Yougoslavie. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, un 'territoire libre de Trieste', divisé en deux zones italienne et yougoslave placées sous le contrôle de l'ONU, est créé en 1947 et doit être administré par un gouverneur nommé par le Conseil de sécurité, de la même manière que Jérusalem est censée être gouvernée par un Conseil de tutelle. Néanmoins, l'évolution de la Guerre froide empêche les puissances de se mettre d'accord sur le choix d'un gouverneur, et le territoire libre se retrouve finalement partagé entre l'Italie et la Yougoslavie en 1954. Parallèlement, la première guerre israélo-arabe rend la solution du corpus separatum à Jérusalem inapplicable. La ligne verte, qui correspond aux positions des armées arabe et israélienne au moment de l'armistice de 1949, sépare la ville de Jérusalem en deux : Jérusalem-Est est de facto placée sous autorité jordanienne et Jérusalem-Ouest sous autorité israélienne.

La France s'oppose, après l'échec de la commission de conciliation en 1949, à la proposition israélienne de diviser en trois zones Jérusalem, une israélienne, une autre jordanienne et une troisième sous contrôle international. Le consul français fait référence au jugement de Salomon afin de justifier son opposition à cette solution, alors qu'Israël estime qu'une internationalisation irait à l'encontre de sa souveraineté[3]. Le Royaume-Uni finit par

---

1 BITAN, Dan. L'UNSCOP et l'internationalisation de Jérusalem en 1947. In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran dir. *De Balfour à Ben Gourion. Les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008. p.439.

2 ibid. p.461-462

3 HERSHCO, Tsilla. Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte. In TRIMBUR Dominique,

reconnaître de facto le contrôle d'Israël et de la Jordanie, mais pas leur souveraineté[1] sur la ville.

A la veille de la guerre des Six jours, la France comme le Royaume-Uni expriment toujours leur préférence pour la solution du corpus separatum. La RFA ne souhaite pas prendre parti sur la question de Jérusalem, afin de ne pas offenser ni ses partenaires arabes, dans le contexte de la Guerre froide, ni les Israéliens. Ainsi, quelques années après la déclaration israélienne du 13 janvier 1950 établissant Jérusalem, du moins sa partie Ouest, comme capitale d'Israël, Bonn décide en mai 1956 d'ajourner l'installation d'une représentation en Israël, devant a priori se situer à Jérusalem. Le problème Est-Allemand constitue alors un levier de pouvoir puissant pour les États arabes s'opposant à Israël[2].

L'annexion de Jérusalem-Est pendant la guerre des Six jours de juin 1967 engendre peu à peu une inversion des préférences. Israël milite désormais pour une Jérusalem unifiée, sous sa souveraineté, alors que les États membres arriveront progressivement à défendre une division de Jérusalem, ou du moins de sa souveraineté. Cependant, au lendemain de la guerre, ni la France ni le Royaume-Uni n'ont encore changé leurs positions. Ni Londres ni Paris, comme la majorité des États y compris les États-Unis, ne reconnaissent le contrôle israélien sur Jérusalem-Est. Le Royaume-Uni, qui défend toujours l'option d'un contrôle international de Jérusalem[3], prévient Israël que la question de Jérusalem est à même d'envenimer leurs relations. De la même manière, la France soutient que Jérusalem doit être constituée en corpus separatum sous régime international. C'est suite à la guerre des Six jours que la circonscription de son Consulat général, qui fait aujourd'hui office de représentation politique vis-à-vis de l'Autorité palestinienne – bien qu'il soit paradoxalement situé à Jérusalem-Ouest – comprendra non seulement Jérusalem mais aussi les territoires de Cisjordanie et de Gaza[4].

AARONSOHN, Ran, dir. *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008.

1 UK Foreign and Commonwealth Office. UK position on Jerusalem 2009. http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ [Consulté le 24 mai 2009]

2 TRIMBUR, Dominique. *De la Shoah à la réconciliation? La questoin des relations RFA-Israël (1949-1956).* Paris: CNRS édition, 2000. p.371.Voir aussi Supra, partie II, chapitre I

3 GAT, Moshe. Britain and Israel before and after the six day war, June 1967 : From Support to Hostility. *Contemporary British History*, 2004, vol.18, n° 1 p.66.

4 EYTAN, Freddy. *La France, Israël et les Arabes : le double jeu ?* Paris: Jean Picollec, 2005. p.161.

2) Du 'corpus separatum' à 'Jérusalem capitale de deux États'

Dix ans après le lancement de la CPE, les États membres affirment, lors du Conseil européen de Venise en juin 1980, qu'ils n'accepteront aucune initiative unilatérale qui ait pour but de changer le 'statut de Jérusalem'[1], c'est-à-dire le corpus separatum. La Knesset israélienne adopte un mois après, le 30 juillet 1980, une loi fondamentale déclarant la 'Jérusalem unifiée' capitale d'Israël. Le Conseil de sécurité des Nations unies, le 20 août 1980, à travers la résolution 478 entérinée malgré l'abstention des États-Unis, affirme que la loi fondamentale adoptée par Israël constitue une violation du droit international et un obstacle à la paix au Moyen-Orient. Tout au long des années 90, la CEE continuera à soutenir la solution du corpus separatum.

Le Congrès américain, de son côté, adopte en 1995 sous l'administration Clinton le *Jerusalem Embassy Act* prévoyant le déménagement de l'Ambassade américaine de Tel Aviv à Jérusalem, et symbolisant ainsi son approbation de la loi fondamentale israélienne. Bien que l'*Act* ait valeur de loi, aucun Président américain n'a encore accepté de le signer[2]. Le Congrès américain inclut une clause – afin de motiver sa signature et son application – prévoyant que si l'Ambassade américaine n'a pas encore été transférée à Jérusalem en 1999, alors 50% du budget du département d'État pour l'année fiscale en cours destiné à l'acquisition et à la maintenance des bâtiments officiels des États-Unis à l'étranger ne pourra être dépensé[3]. De ce fait, Clinton signe en 1999 une première 'suspension des limitations prévues par le *Jerusalem Embassy Act'*, permettant que cette clause ne soit pas appliquée, même si l'*Act* n'a pas été signé. Depuis, tous les six mois, les Présidents américains sont censés signer à nouveau ce document afin de ne pas limiter les dépenses du département d'État, tout en refusant le déménagement de leur Ambassade. Le Président Obama a notamment signé un tel document le 3 juin 2011, au grand dam du Congrès américain.

Le processus d'Oslo inclut la question de Jérusalem au sein des discussions sur le statut final, prévues à partir de 1996. En l'absence d'accord vis-à-vis de ce statut, les parties

---

1 European Council. Declaration on the situation in the Middle East Venice, 12 and 13 June 1980.

2 YAGHI, Mohammad. The Palestinian-Israeli Conflict : A Case study of US Foreign Policy after 9/11. In MILLER, Mark J., STEFANOVA, Boyka dir. *The War on Terror in Comparative Perspective: US Security and Foreign Policy After 9/11*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

3 U.S.A. Congress. The Jerusalem Embassy Relocation Act. 1995. http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/Jerusalem_Relocation_Act.html [Consulté le 29 mai 2012]

sont censées s'abstenir de toute action préjugeant du résultat des négociations. Il est tout de même prévu, déjà dans les accords d'Oslo, que la population palestinienne de Jérusalem-Est figure parmi le corps électoral chargé d'élire un président et un parlement palestiniens.

Peu à peu, la position européenne évolue en réaction aux changements sur le terrain. La norme de la ligne verte, constituant les positions des armées arabes et israéliennes à la fin de la première guerre israélo-arabe en 1949 et coupant Jérusalem en deux, se substitue progressivement à celle du corpus separatum. Le Conseil européen de Séville en 2002 appelle à une « solution équitable à la question complexe de Jérusalem » et à « créer rapidement un État de Palestine démocratique, viable, pacifique et souverain, sur la base des frontières de 1967 [expression généralement interprétée comme les frontières internationales préalables à la guerre des Six jours, c'est-à-dire la ligne verte de 1949], au besoin avec des ajustements mineurs convenus par les parties »[1]. La Feuille de route de 2003 pour sa part se contente de reprendre la position des accords d'Oslo, prévoyant ainsi que la question de Jérusalem soit incluse dans les discussions sur un statut final lors de sa troisième phase.

Suite au lancement de la construction du mur séparant Israël de la Cisjordanie décidé par le Premier ministre israélien Ariel Sharon, les États membres expriment dès décembre 2003 leur préoccupation quant à son tracé qui ne respecte pas la ligne de démarcation de la ligne verte notamment à Jérusalem[2].

Dans le discours européen, les limites de la ligne verte deviennent ainsi peu à peu la norme de référence à partir de laquelle construire le nouveau consensus européen. Elles constituent en effet « les seules limites tangibles qui démarquaient nettement les territoires juif et arabe »[3], souligne Alain Dieckhoff. Dans leurs déclarations, ils se montrent de plus en plus préoccupés par la situation à Jérusalem-Est, par le tracé de la construction du mur et la multiplication des colonies à Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Cependant, les États membres restent impuissants face à ses évolutions.

C'est dans ce contexte que les chefs de missions des États membres à Jérusalem et à Ramallah, comprenant les consuls européens de Jérusalem, le chef de la délégation de l'UE à

---

1 European Council. Declaration of the European Council of Sevilla on the Near East. 21 & 22 June 2002

2 European Council. European Council of Brussels. Presidency conclusions. Brussels, 12 & 13 December 2003.

3 DIECKHOFF, Alain, cité dans ENCEL, Frédéric. *Géopolitique de Jérusalem.* Paris: Champs Essais, 2008. p.251.

Jérusalem-Est, et les chefs des représentations européennes de Ramallah, décident d'agir. Au mois de novembre 2005, lors du Conseil affaires étrangères sous présidence britannique, les ministres des Affaires étrangères des États membres se déclarent préoccupés par les actions israéliennes dans et autour de Jérusalem-Est. Ils chargent ainsi les instances compétentes de l'UE de présenter une analyse détaillée de la situation à Jérusalem-Est, censée être adoptée et rendue publique lors de la prochaine session du Conseil[1].

Etant donné les contraintes diplomatiques pesant sur leur capitale respective concernant la question de Jérusalem, les chefs de missions des États membres publient donc un rapport sur la situation à Jérusalem-Est à destination des institutions bruxelloises[2]. Parmi leurs recommandations, ils proposent que les institutions européennes envisagent et évaluent les implications et la possibilité d'exclure Jérusalem-Est du champ d'application de certains accords de coopération entre l'UE et Israël[3]. Ils font aussi référence à la possibilité d'une déclaration centrée sur la question de Jérusalem à l'issue du prochain Conseil affaires étrangères. Néanmoins, le rapport des représentants européens n'est finalement pas adopté officiellement par l'UE du fait du refus de l'opposition de certains États membres, et la plupart de leurs recommandations ne sont pas prises en compte. Le rapport se trouve alors divulgué dans la presse sans que l'auteur de la fuite ne soit clairement identifié. Depuis, un rapport des chefs de missions européens à Jérusalem et à Ramallah sur la question de Jérusalem sera effectué chaque année et connaîtra régulièrement le même destin : pas de publication officielle – du fais du refus de certains États membres notamment la République tchèque et les Pays-Bas[4] – mais parfois une publication dans la presse internationale.

Il est intéressant de souligner ici que cette absence de reconnaissance officielle ne signifie pas que leurs rapports n'aient pas d'impact sur la position européenne vis-à-vis de Jérusalem. En effet, l'argumentation développée dans ces différents rapports est progressivement adoptée par les ministres des Affaires étrangères européens lors des Conseils affaires étrangères ou des chefs d'États et de gouvernements lors des Conseils européens[5]. À

1 Council of the European Union. Conclusions of the External relations Council on the Peace Process. Brussels, 21 and 22 November 2005

2 Voir les extraits de ces rapports, de 2005 à celui de 2011, en annexe: annexe 8

3 EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2005.

4 Entretien avec un diplomate européen en poste à Jérusalem, réalisé à Jérusalem en 2011

5 Voir les extraits de ces rapports, de 2005 à celui de 2011, en annexe: annexe 8

travers le processus d' « action rhétorique »[1] des chefs de représentations, similaire à celui que décrit Frank Schimmelfenning concernant l'action des défenseurs européens de l'élargissement de l'UE vers l'est, les conclusions de ces rapports façonnent peu à peu la position commune européenne vis-à-vis de Jérusalem. Ces conclusions présentent en effet un caractère légitime dans la mesure où elles apparaissent comme cohérentes avec la norme de la ligne verte. Si l'action rhétorique des représentants des États membres sur le terrain contribue à la formation d'un consensus européen sur la question de Jérusalem, les désaccords entre les États membres, nous le verrons, rendront celui-ci suffisamment souple pour pouvoir être l'objet de différentes interprétations.

Les chefs de missions européens à Jérusalem et Ramallah affirment ainsi dans le premier point de leur rapport de 2008 que les plans israéliens à Jérusalem remettent en cause la perspective de Jérusalem-Est comme capitale palestinienne ainsi que la viabilité de la solution de deux États[2]. Le rapport de 2011 développe l'idée selon laquelle sans Jérusalem capitale de deux États, la solution de deux États serait caduque, de même que les perspectives d'un accord de paix viable entre les deux parties[3]. Par l'implantation de nouvelles colonies israélienne dans 'le bassin historique' de Jérusalem, comprenant la vieille ville et ses environs proches à l'est et au sud, soit la majorité des sites historiques et des lieux saints de la ville, dont les quartiers palestiniens de Silwan et Ras al-Amud[4], il affirme qu'Israël a créé des foyers de tensions importants à même d'être sources de conflits à venir. Ils soulignent, dans leurs rapports de 2005 ou de 2011, que Jérusalem reste une question éminemment sensible[5].

Par ailleurs, les rapports dénoncent aussi le développement de colonies israéliennes à l'est de la ville – au sein de la frontière municipale définie par Israël – formant un arc de cercle intérieur coupant la ville du reste de la Cisjordanie, notamment les colonies de Pisgat

---

1 SCHIMMELFENNIG, Frank. The Community Trap : Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International organization*, 2001, vol.55, n° 1

2 EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Head of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2008.

3 EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2011.

4 Voir la carte des colonies israéliennes dans le bassin historique de Jérusalem en annexe : annexe 7

5 EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2005, EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2011

Zeev au nord et Gilo et Har Homa au sud[1]. Ils regrettent aussi le développement continu des colonies israéliennes en Cisjordanie – donc situées à l'extérieur de la frontière municipale de Jérusalem définie par Israël – formant un arc de cercle extérieur entourant Jérusalem-Est, constitué des blocs de colonies de Givat Zeev au nord, Maaleh Adumim à l'est et Gush Etzion au sud[2]. Ces développements, selon ces rapports, remettent non seulement en cause la viabilité de la solution de deux États sur le terrain mais représentent un risque d'instabilité constant au niveau politique.

Ces arguments sont progressivement adoptés par les États membres eux-mêmes, à travers les Conseils européens et les Conseils affaires étrangères[3]. À défaut d'avoir accepté d'une seule voix la publication de ces rapports, ils prennent conscience que les développements sur le terrain rendent la solution du corpus separatum difficilement réalisable. Ils estiment qu'afin de sauvegarder la viabilité de la solution de deux États, il est nécessaire d'adopter une position commune vis-à-vis de la question de Jérusalem.

De ce fait, avant le Conseil de décembre 2009, sous présidence suédoise, est divulguée à la presse une ébauche des conclusions du Conseil Relations extérieures[4]. Selon ce document, les diplomates européens seraient sur le point de déclarer Jérusalem-Est future capitale d'un État palestinien ce qui déclenche l'ire du gouvernement israélien. Ce dernier affirme que Bruxelles nuirait aux négociations de paix et montrerait son inhabilité à jouer un rôle constructif vis-à-vis du conflit. La version finale des conclusions du Conseil ne fait plus référence à Jérusalem-Est, mais au statut de Jérusalem comme 'capitale de deux États'[5] – laissant ainsi une marge d'interprétation plus grande. Ils déclarent qu' « afin de parvenir à une paix véritable, il faut trouver un moyen de résoudre par la voie de la négociation la question

---

1 EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2010.. Voir la carte publiée sur le site internet du le centre de recherche palestinien PASSIA : http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/images/jer_maps/Projectedgrowth.pdf [Consulté le 29 mai 2012]

2 Voir la carte des colonies israéliennes à l'est de Jérusalem en annexe : annexe 6

3 Voir les extraits de ces rapports, de 2005 à celui de 2011, en annexe: annexe 8

4 McCARTY, Rory. East Jerusalem should be Palestinian capital, says EU draft paper. *The Guardian*, 1 December 2009, http://www.guardian.co.uk/world/2009/dec/01/eu-draft-document-east-jerusalem#history-link-box [Consulté le 29 mai 2012]

5 Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté le 20 avril 2012]

du statut de Jérusalem comme future capitale de deux États »[1]. L'Allemagne et d'autres États particulièrement sensibles aux arguments israéliens se sont en effet opposés à la référence plus précise à Jérusalem-Est[2]. Si cette formule plus consensuelle permet l'élaboration d'une 'position commune' sur la question de Jérusalem, cette souplesse rend aussi son interprétation plus flexible, comme le souligne un haut fonctionnaire israélien:

> « Il y a un consensus européen sur Jérusalem capitale de deux États. Néanmoins, son interprétation dépend de chaque État membre. Certains peuvent considérer qu'il s'agit de Jérusalem-Est. On pourrait imaginer aussi un Jérusalem-Est composé d'Abu Dis et qui s'étendrait vers l'est… »[3]

De même que le génie de la 'solution de deux États' – ce qui favorise son adoption par différents acteurs, pour des motifs différents – est sa souplesse, le consensus européen sur la question de Jérusalem est suffisamment flexible pour être facilement diffusable.

Au niveau opérationnel aussi, la position des chefs de missions européens influence les décisions européennes. Un financement de l'UE de 8 millions d'euros est octroyé à partir de 2011 à destination de Jérusalem-Est, dans le cadre du Plan de développement multisectoriel pour Jérusalem-Est remis par l'office du Président palestinien en novembre 2010. L'objectif est d'y « soutenir le processus de construction d'institutions palestiniennes et y favoriser le développement durable ainsi que la dignité et le bien-être de la population de Jérusalem-Est afin de contribuer à la possibilité de parvenir à un accord politique futur sur le statut de Jérusalem comme capitale de deux États »[4]. Le document européen justifie ce financement en se référant aux conclusions du Conseil de l'UE du 13 décembre 2010 qui reprennent celles de décembre 2009 sur la question de Jérusalem.

Quant à la position américaine, il est intéressant de constater que le Président démocrate Barak Obama reprend, en 2011, suite aux évènements du Printemps arabe et à son discours du Caire, la position européenne. Il affirme en effet dans son discours du 19 mai

---

1 ibid.

2 MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, 2011. EUSA: Boston

3 Entretien avec Daniel Halevy-Goetschel en charge de certains dossiers euro-israéliens au ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé le 16 janvier 2012 à Jérusalem

4 European Union. EU funding.Action Fiche for West Bank and Gaza Strip. Brussels, 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_pse_p3.pdf [Consulté le 12 février 2013]

2011, la veille de l'arrivée à Washington de Benjamin Netanyahou, que la ligne verte, divisant Jérusalem en deux, constitue la base des négociations :

> « Nous croyons que les frontières entre Israël et la Palestine devraient être basées sur les lignes de 1967 [avant la guerre des Six jours] avec des échanges de territoires mutuellement agréés afin que des frontières sûres et reconnues soient établies pour les deux États. (…) Deux questions sensibles et problématiques restent ouvertes : le futur de Jérusalem, et le destin des réfugiés palestiniens »[1].

Or, le programme démocrate diffusé lors de la convention nationale de Denver en 2008 insiste sur une souveraineté israélienne 'unifiée' sur Jérusalem:

> « Jérusalem est et restera la capitale d'Israël. Les parties se sont accordées sur le fait que la question de Jérusalem fasse partie des négociations sur le statut final. Elle doit rester une ville unifiée accessible aux peuples de toutes croyances »[2].

Le discours du Président Obama provoque ainsi de vives réactions côté israélien. La question de Jérusalem reste extrêmement sensible en Israël et la position américaine à ce sujet est considérée comme déterminante. Le Président américain profite de son discours à l'*American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) le 22 mai, suite à la controverse provoquée par son discours en Israël, afin de rappeler l'engagement américain vis-à-vis de la sécurité israélienne et souligner la continuité de son discours avec celui de ces prédécesseurs:

> « Il n'y avait rien de particulièrement original dans ma proposition [du 19]: les frontières d'Israël et de Palestine doivent se baser sur les lignes de 67 avec un échange de territoires mutuellement consenti afin que des frontières sûres et reconnues soient établies pour les deux États »[3].

---

1 OBAMA, Barack. Remarks by the President on the Middle East and North Africa. 19 May 2011. http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa [Consulté le 11 septembre 2012]

2 American Democrat Party. 2008 Democratic Party Platform. 25 August 2008. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78283 [Consulté le 11 septembre 2012]

3 OBAMA, Barack. Remarks by the President at the AIPAC Policy Conference. 22 May 2011. http://www.nationaljournal.com/whitehouse/text-obama-s-aipac-speech-20110522 [Consulté le 9 septembre 2012]

S'il est vrai que George W. Bush avait déjà évoqué la nécessité de mettre fin à l'occupation israélienne post-1967 à travers des négociations entre les deux parties[1], la position américaine vis-à-vis de Jérusalem reste ambigüe. Barack Obama semble, en fonction du contexte, adopter les arguments des uns et des autres sans pour autant prendre de décision claire à ce sujet. Quelques jours après le discours à l'AIPAC, Benjamin Netanyahou, lors d'un discours ovationné par le Congrès américain le 24 mai 2011, se montre tout de même satisfait des 'précisions' apportées par Barack Obama, et réaffirme ainsi la position israélienne:

> « Concernant Jérusalem, seul l'État démocratique israélien a protégé la liberté de culte pour toutes les religions dans la ville. (…) Jérusalem ne doit jamais plus être divisée. Jérusalem doit rester la capital unifiée d'Israël »[2].

3) Impacts diplomatiques et limites opérationnelles

a- Les effets sur les positions diplomatiques des États membres

L'action des diplomates européens sur le terrain provoque ainsi une renégociation de la position européenne et l'évolution du consensus européen. Peu à peu, les positions officielles des États membres évoluent de manière cohérente avec la position commune. En 2009, le ministère des Affaires étrangères britannique rappelait encore la non-reconnaissance par le Royaume-Uni d'une souveraineté, quelle qu'elle soit, sur Jérusalem :

> « En 1967, Israël a occupé Jérusalem-Est, que nous continuons de considérer comme étant sous occupation militaire illégale par Israël. Notre Ambassade en Israël est à Tel Aviv, et non à Jérusalem. À Jérusalem-Est, nous avons un Consulat général, avec un consul général qui n'est accrédité auprès d'aucun État : nous considérons qu'aucun État n'a la souveraineté sur Jérusalem »[3].

En 2012, la position du Royaume-Uni vis-à-vis de Jérusalem évolue en même temps que la position européenne. Le *Foreign office* affiche désormais sur son site qu'il « est crucial que les parties impliquées parviennent à un accord par lequel Jérusalem puisse être la capitale

---

1 BUSH, George W. Rose Garden Discourse. Washington DC, 24 June 2002 http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html [Consulté le 20 avril 2012]

2 NETANYAHOU, Benjamin. Israeli Prime Minister Binyamin Netanyahu's address to Congress. 24 May 2011. http://www.washingtonpost.com/world/israeli-prime-minister-binyamin-netanyahus-address-to-congress/2011/05/24/AFWY5bAH_story_4.html [Consulté le 9 septembre 2012]

3 UK Foreign and Commonwealth Office. UK position on Jerusalem 2009. London: http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ [Consulté le 24 mai 2009]

partagée des États israélien et palestinien »[1], qui impliquerait donc ou une division de Jérusalem ou au moins une forme de souveraineté partagée entre les deux parties. Sur le dossier israélo-palestinien, comme sur d'autres sujets de politique étrangère, le Royaume-Uni s'est rapproché de l'UE. Les consultations de plus en plus fréquentes entre les diplomates européens favorisent ce rapprochement.

Il est aussi le fruit d'une réflexion interne à l'administration britannique quant à la meilleure manière de défendre ses intérêts sur ce dossier. Cette réflexion a été déclenchée par les conséquences de l'engagement britannique en Irak aux côtés des États-Unis sur l'opinion public et sur la légitimité des responsables politiques, et notamment de Tony Blair, alors Premier ministre devenu représentant spécial du Quartet depuis 2007. Les attentats de Londres en 2005 ont aussi favorisé une réflexion sur l'opportunité de mieux utiliser l'échelon européen afin de défendre les intérêts sécuritaires britanniques[2].

De son côté, le Président français Nicolas Sarkozy reprend, dès son discours du 23 juin 2008 à la Knesset, la position des chefs de missions européens: « Il ne peut y avoir de paix sans la reconnaissance de Jérusalem comme capitale de deux États et la garantie de la liberté d'accès aux lieux saints pour toutes les religions »[3]. Encore une fois, la formule utilisée, reprise par le Conseil de l'UE en décembre 2009, est assez souple pour ne pas trop froisser les susceptibilités des deux parties en conflit. Rien n'interdit alors à Israël de déclarer que Jérusalem puisse être sa capitale, puisse qu'elle est censée devenir la capitale des deux États. C'est ce qui transparait d'une interview donnée par Nicolas Sarkozy, à la revue *actualité juive*, parue en avril 2012 :

> « Quant à la question de la capitale, j'ai affirmé dès 2008 devant la nesset que Jérusalem devrait être la capitale des deux États. Chacun sait ce que représente Jérusalem pour les juifs du monde entier. Mon souhait le plus cher est qu'un

1 UK Foreign and Commonwealth Office. UK position on Jerusalem 2012. http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ [Consulté le 12 avril 2012]

2 NIBLETT, Robin. Choosing between America and Europe: a new context for British foreign policy. *International Affairs*, 2007, vol.83, n° 4 .

3 SARKOZY, Nicolas. Le discours de Nicolas Sarkozy à la Knesset. Jérusalem, 23 juin 2008.

règlement du conflit permette, à travers cette solution, que Jérusalem puisse être reconnue internationalement comme la capitale [de l'État d'Israël ?] »[1].

Quant à l'Allemagne, elle reste particulièrement prudente dans ses déclarations sur la question de Jérusalem. Selon le site internet de son ministre des Affaires étrangères, le statut de Jérusalem reste irrésolu. Cette discrétion officielle n'empêche toutefois pas la Chancelière allemande Angela Merkel d'appeler directement Benjamin Netanyahou début septembre 2011 afin de l'enjoindre de renoncer aux nouvelles constructions récemment annoncées dans la colonie de Gilo au sud de Jérusalem[2] afin de favoriser la reprise des négociations avec l'Autorité palestinienne. Quelques mois auparavant, le 18 février 2011, l'Allemagne vote pour le projet de résolution soumis par la délégation libanaise au Conseil de sécurité, condamnant la colonisation israélienne dans les territoires occupés, y compris Jérusalem-Est. Les États-Unis lui ayant opposé leur véto, le projet de résolution est néanmoins rejeté. Du reste, le même jour, l'Allemagne, conjointement avec le Royaume-Uni et la France, dans une déclaration commune, rappelle la menace que constitue la colonisation pour la solution de deux États[3].

b- Limite opérationnelle n°1 : Les intérêts commerciaux bilatéraux

Au niveau opérationnel néanmoins, la cohérence de l'action des États membres avec la position commune de l'UE vis-à-vis de Jérusalem est moins évidente. Comme nous l'avons souligné, contrairement aux autres politiques communes européennes reposant sur des normes intégrées au sein du droit communautaire, les positions communes européennes de la PESC ne sont en aucun cas figées par le droit. Etant donné la nature même des relations internationales, les normes politiques sur lesquelles s'accordent les États membres sont à

---

1 Deux sources se réfèrent à cet entretien : la première, le blog 'l'observatoire du Moyen-Orient' fait référence à la 'la capitale de l'État d'Israël'. La seconde, officielle, publiée sur le site de la vie publique.fr, n'inscrit que 'la capitale'. Cette deuxième version semble surprenante étant donné la phrase précédente et le caractère allusif de cette phrase sans la référence à l'État d'Israël. ENRIQUEZ, Laetizia. Statut de Jérusalem : la position de Nicolas Sarkozy. *Actualité juive*, Avril 2012. http://observatoiredumoyenorient.blogspot.co.il/2012/04/statut-de-jerusalem-la-position-de.html [Consulté le 12 septembre 2012], SARKOZY, Nicolas. interview de M. Nicolas Sarkozy dans "Actualité juive" du 19 avril 2012, sur les violences antisémites, la lutte contre le terrorisme et sur la question israélo-palestinienne. Avril 2012. http://discours.vie-publique.fr/notices/123000828.html [Consulté le 12 septembre 2012]

2 Ynetnews. Merkel questions East Jerusalem housing plan. *Ynetnews*, 30 September 2011, http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4129300,00.html [Consulté le 29 mai 2012]

3 France, Allemagne, Grande-Bretagne. Déclaration commune de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne. 18 février 2011 http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/conseil-de-securite/article/18-fevrier-2011-conseil-de [Consulté le 29 août 2012]

même d'évoluer. Dès lors, invoquer en justice ces normes afin de condamner les activités de ressortissants des États membres, voire les États membres eux-mêmes, qui n'agiraient pas en conformité avec celles-ci, s'avère vain. Nous verrons qu'en présence d'intérêts économiques particuliers voire de stratégies de 'drapeaux', l'objectif de cohérence n'apparaît pas toujours comme une priorité pour les États membres.

Différents exemples permettent d'illustrer cette difficulté à mettre en pratique la position commune. Le premier concerne une entreprise britannique et l'attitude de l'Ambassade du Royaume-Uni en Israël. Un appel d'offre israélien est remporté en 2004 par l'entreprise britannique A4e développant des solutions visant à faciliter l'accès aux services publics vis-à-vis d'une population donnée. Il s'avère que le marché remporté, portant sur l'accès à l'emploi, doit s'appliquer à l'intérieur des frontières municipales de Jérusalem telles qu'elles sont définies par Israël, comprenant donc Jérusalem-Est. Une source palestinienne[1] rapporte que diverses organisations, dont '*the solidarity compaign',* s'insurgent alors de la portée territoriale du contrat et dénoncent ce manque de cohérence avec la position du Royaume-Uni auprès de son ambassadeur à Tel Aviv. L'Ambassade, après avoir vraisemblablement aidé l'entreprise A4e à remporter le contrat afin de développer les relations commerciales britanniques avec Israël, affirme par la suite ne pas soutenir les activités de cette entreprise si elles incluent des services à Jérusalem-Est ou des colonies. Or la population hiérosolymitaine étant plus précaire à Jérusalem-Est, un journal israélien rapporte en avril 2009 qu'en effet 48% des bénéficiaires des services d'A4e proviennent bien de Jérusalem-Est[2]. L'activité de cette entreprise britannique va donc à l'encontre de la position officielle défendue par le Royaume-Uni.

Mais le Royaume-Uni est loin d'être une exception. Deux compagnies françaises, Alstom et Veolia Environnement sont critiquées par des sources diverses défendant la cause palestinienne pour avoir contribué à la construction du tramway de Jérusalem, mis en service en août 2011[3], dont le tracé passe notamment par Jérusalem-Est[1]. L'Association France-

---

1 ABUNIMAH, Ali British government talks peace while helping uk firm profit from israeli occupation. *The Electronic Intifada*, 14 April 2005, http://electronicintifada.net/content/ei-exclusive-britains-double-game/5548 [Consulté le 12 février 2011]

2 Ynetnews. הירושלמים מוצאים עבודה למרות המשבר [les Hiérosolymitains trouvent du travail malgré la crise]. *Ynetnews*, 7 April 2009, http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3698280,00.html [Consulté le 12 avril 2011]

3 Voir la dénonciation dans les rapports des chefs de mission européen à Jérusalem et Ramallah du tracé de ligne du tramway en annexe : annexe 8

Palestine solidarité (AFPS) conjointement avec l'OLP intentent ainsi en France une action en justice contre ces deux entreprises afin de montrer le caractère perçu comme illicite des contrats passés par ces compagnies en Israël. Elles se réfèrent notamment aux articles 49 et 53 de la 4ème convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Le juge prend en considération les résolutions du Conseil de sécurité condamnant l'occupation de Jérusalem-Est par Israël, ainsi que le rapport des chefs de missions de l'UE sur Jérusalem daté de 2008 qui fait directement référence au tramway. Ce dernier indique en effet que le tracé du tramway relie notamment les colonies israéliennes de Pisgat Zeev et Neve Yaacov au Nord-Est de Jérusalem. Il précise que le tramway accroîtrait ainsi substantiellement le coût de la séparation de ces zones d'avec Jérusalem-Ouest. Le juge estime en outre que ce document, bien qu'il n'ait pas été adopté officiellement par le Conseil, constitue de « manière incontestable une analyse concrète de la situation par des autorités supranationales et en tant que telle une donnée factuelle dont le Tribunal peut tenir compte pour arrêter sa propre position »[2]. Il estime que les articles 49 et 53 en question ne créent pas d'obligation directe à la charge des entreprises françaises dans la mesure où c'est à la puissance occupante qu'il incombe de s'assurer qu'il n'y ait pas de transfert de population (article 49[3]) et de destruction de biens appartenant à la population occupée, ici les Palestiniens (article 53[4]). Dans son jugement du 30 mai 2011, le tribunal de grande instance de Nanterre rejette donc les requêtes de l'AFPS/OLP, estimant que les diverses sources juridiques invoquées sont dépourvues d'effet direct horizontal[5] entre les parties du procès. Par

---

1 KISSOUS, Robert. Veolia, Alstom et le tramway de Jérusalem. *Le monde diplomatique*, août 2008, http://www.monde-diplomatique.fr/2008/08/KISSOUS/16165 [Consulté le 12 février 2013]

2 Tribunal de grande instance de Nanterre. Jugement affaire 'AFSP/OLC C/ société Alstom, Alstom transport, Veolia transport. 30 mai 2011. http://www.veolia.com/veolia/ressources/documents/1/9871,1105308_TGI-Nanterre-AFPC-c-VT-SA-e.pdf [Consulté le 15 février 2013]

3 L'article 49 dispose que les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la puissance occupante ou dans celui de tout autre État, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif.

4 Il est interdit à la Puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'État ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires.

5 L'effet direct horizontal concerne le droit de se prévaloir d'une disposition juridique entre particuliers.

conséquent, AFPS/OLP ne peuvent se prévaloir des dispositions invoquées contre Veolia et Alstom.

Veolia Environnement, pour sa part, se défend en rappelant, sur une page de son site internet consacrée à cette affaire, que selon l'article 43 de la convention de La Haye de 1907, applicable aux territoires occupés, « l'occupant prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue d'assurer l'ordre et la vie publics » pour les habitants des territoires occupés. Or, il assure qu'il est « très probable que ce sont les quartiers arabes de Shu'afat et Beit Hanina qui seront les principaux bénéficiaires de ce nouveau mode de transport. Il ajoute que ce projet n'est pas non plus irréversible, et que si l'Autorité palestinienne le décidait, en temps voulu, « quelques heures seulement seraient nécessaires pour « transformer » la voie de tramway en route »[1].

Par la suite, l'AFPS et l'OLP intentent aussi une action en justice auprès du tribunal administratif de Paris contre l'État français lui-même, en réparation des préjudices résultant du soutien que le gouvernement français aurait apporté à la participation de Veolia Transport à la construction et à l'exploitation du tramway de Jérusalem. Le tribunal administratif de Paris rejette intégralement cette demande le 28 octobre 2011, considérant que la méconnaissance alléguée de certaines de ses obligations internationales par l'État d'Israël au titre de la 4ème convention de Genève du 12 août 1949, instrument qu'il estime dépourvu d'effet direct, ne pèse que sur la puissance occupante et ne saurait engager directement ou indirectement la responsabilité de la République française.

Ainsi, malgré l'article 29 de la version consolidée du traité sur l'UE qui enjoint aux États membres de veiller « à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union »[2], le manque d'instruments juridiques concrets afin de l'appliquer rend l'objectif de cohérence entre la position commune et les politiques des États membres difficile à mettre en œuvre dans les faits.

---

1 Veolia Environnement. Projet de tramway à Jérusalem. http://www.veolia.com/fr/medias/dossiers/tramway-jerusalem.htm [Consulté le 22 février 2013]

2 Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010 http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

b- Limite opérationnelle n°2 : Des positions contrastées entre la 'colline' et la 'plaine'

D'autre part, les relations souvent tendues entre les consulats et représentations d'États membres à Jérusalem et Ramallah – dits aussi 'la colline' du fait de l'altitude des deux villes – et les ambassades de leurs États vis-à-vis d'Israël à Tel Aviv – dites aussi 'la plaine' – illustrent les difficultés d'appliquer le consensus européen sur le terrain.

La colline et la plaine défendent souvent des positions contrastées vis-à-vis de leur capitale respective. Il existe cependant différents modes de fonctionnement, en fonction des États membres : L'Ambassade de France à Tel Aviv, et son Consulat général à Jérusalem, se comportent souvent en rivaux. Les télégrammes diplomatiques envoyés à Paris s'opposent régulièrement dans leurs conclusions – notamment au moment de l'affaire de la flottille 'Mavi Marmara' en 2010[1]. Par contraste, l'Ambassade du Royaume-Uni à Tel Aviv et son Consulat général à Jérusalem signent en général leurs télégrammes pour Londres ensemble. Quant à la Représentation allemande vis-à-vis de l'Autorité palestinienne située à Ramallah, elle est placée sous l'autorité de l'Ambassade allemande à Tel Aviv, ce qui limite sa capacité d'initiative. Concernant la France, 'les déjeuners de cousins' entre les diplomates de l'Ambassade de Tel Aviv et ceux du Consulat général de France, organisés tous les trois mois, en alternance à Jérusalem et Tel Aviv, illustrent leurs difficultés à s'entendre. Les diplomates en poste à Tel Aviv sont considérés comme les 'cousins' des diplomates à Jérusalem, en d'autres termes, les membres éloignés d'une même famille. L'ambiance y serait souvent « glaciale »[2] selon un diplomate.

Des réunions fréquentes entre les diplomates des États membres et ceux de l'UE sur le terrain pourraient être un facteur de 'conciliation' et de meilleure coordination entre les différentes chancelleries, rendant ainsi le SEPE plus efficace. Prenons en considération leurs fréquences et l'agenda de ces réunions. Les chefs de missions de l'UE – comprenant ici les consulats de Jérusalem et représentations à Ramallah – et le chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est se réunissent une fois par mois à Jérusalem-Est. Les chefs des sections politiques de ces représentations se réunissent deux fois par mois à Jérusalem-Est. Les ambassadeurs européens à Tel Aviv se réunissent pour leur part avec le chef de la délégation de l'UE de Tel Aviv aussi une fois par mois.

---

1 Entretien avec un diplomate français, réalisé en 2010 à Jérusalem

2 Entretien avec des diplomates français réalisé en 2009

Il est intéressant de noter que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la direction de ces réunions mensuelles, en plus des autres groupes de travail, est confiée aux chefs des délégations de l'UE, que ce soit celle de Tel Aviv ou celle de Jérusalem-Est, qui fixent donc l'agenda du jour. Etant donné que cette charge était assumée jusqu'alors par la présidence tournante du Conseil de l'UE, et que les priorités pouvaient différer d'un Etat membre à un autre, cette nouvelle direction est censée assurer une meilleure continuité des discussions à 27[1]. Néanmoins, après deux ans de fonctionnement, ce nouveau système n'a pas encore démontré son efficacité. Il s'avère en effet que la marge de manœuvre des chefs de délégations vis-à-vis des sujets à aborder lors de ces réunions, comme celle des ambassadeurs ou consuls des États membres sur le terrain, reste limitée. Les représentants européens présents lors de ces réunions passent souvent des heures à discuter d'un seul terme voire d'une virgule à insérer dans leurs déclarations communes, au lieu d'avancer des projets concrets visant à mieux coordonner leurs politiques. La plupart des décisions importantes continuent à se prendre avant les réunions, au niveau des capitales des États membres[2].

Il est cependant trop tôt pour juger l'impact des transformations engendrées par le traité de Lisbonne. Il n'en reste pas moins que celles-ci, pour être efficaces, exigeraient une plus grande délégation de pouvoir aux représentants européens sur le terrain, leur permettant ainsi de mieux coordonner leurs actions, de manière cohérente avec les normes défendues par l'UE. Une prise de conscience progressive des États membres quant à l'opportunité de travailler ensemble au niveau opérationnel, afin de mieux avancer leurs intérêts sur certaines questions vis-à-vis d'États tiers, comme celle des exportations israéliennes provenant des territoires occupés, serait aussi nécessaire.

B- Les États membres face aux exportations israéliennes de Cisjordanie : Processus de renégociation 'horizontale'

1 Entretien avec le chef de la délégation de l'UE à Tel Aviv Andrew Stanley, réalisé le 1er juillet 2011 à Tel Aviv

2 Entretien avec un ambassadeur européen, réalisé à Tel Aviv en 2012

1) Le problème des exportations israéliennes provenant des territoires occupés à destination de l'UE (1998-2007)

Depuis 1998, l'UE et Israël sont en effet en conflit vis-à-vis du statut légal des produits exportés par Israël vers l'UE provenant des territoires occupés depuis la guerre de 1967[1]. Autrement dit, ils s'opposent sur l'application de la règle d'origine[2] dans le Golan, à Jérusalem-Est, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Depuis le retrait israélien de la bande de Gaza en 2005, la référence aux territoires occupés comprend Jérusalem-Est, le Golan et la Cisjordanie[3]. Notre analyse portera plus spécifiquement sur les produits israéliens provenant de Jérusalem-Est et de Cisjordanie.

La position européenne vis-à-vis des exportations israéliennes provenant des territoires occupés soulève la question de la cohérence de la politique commerciale européenne avec la solution de deux États et plus généralement de la capacité européenne à utiliser sa puissance économique à des fins politiques. Ce cas d'étude porte sur l'application de deux types de normes européennes : une norme technico-commerciale, définie à travers l'Accord d'association UE-Israël de 1995 portant sur la portée territoriale de l'accord de libre-échange ; et les normes politiques européennes concernant la défense de la solution de deux États et la non-reconnaissance de l'annexion par Israël des territoires occupés. Ayant développé ce dernier type de normes au cours de notre développement précédent, nous ne les détaillerons pas ici.

Nous verrons que c'est l'action ici des États membres qui provoque une renégociation de l'application de la norme européenne. Les instruments juridiques ou administratifs utilisés par les États membres reflètent à la fois leurs relations à Israël et les contextes politique et social nationaux vis-à-vis de cette question.

---

1 HARPAZ, Guy. The Dispute over the Treatment of Products Exported to the EU from the Golan Heights, East Jerusalem,the West Bank and the Gaza Strip - The Limits of Power and the Limits of the Law. *Journal of International Trade*, 2004, vol.38, n° 6

2 Pour une réflexion sur l'enjeu représenté par les règles d'origine en matière de politique étrangère, voir : HIRSCH, Moshe. Rules of Origin as Instruments of Foreign and Domestic Policies, The Politics ofInternational Economic Law: TheNext Four Years, Washington D.C.: 13-15 November 2008. http://www.asil.org/files/ielconferencepapers/hirsch.pdf [Consulté le 20 avril 2013]

3 RUBINSON, Eyal. More than Kin and Less than Kind: The Status of Occupied Territories under the European Union's Bilateral Trade Agreements. *EUROPEAN FORUM*, 2010. http://www.ef.huji.ac.il/publications/RubinsonKAS.pdf [Consulté le 9 juin 2012]

D'un point de vue politique, la situation est complexe dans la mesure où les frontières entre Israël et les territoires palestiniens ne sont pas encore déterminées. Mais juridiquement, la position européenne vis-à-vis de la règle d'origine, c'est-à-dire la 'nationalité économique' d'un produit, est claire. Selon les termes de l'Accord d'association entre l'UE et Israël signé en 1995 et ratifié en 2000, seuls les produits originaires du territoire de l'État israélien sont concernés par cet accord et donc exonérés de droits de douane à leurs entrées dans l'UE. Le protocole n° 4 annexé à cet accord euro-méditerranéen avec Israël définit la notion de 'produits originaires' comme les produits entièrement obtenus en Israël ainsi que ceux obtenus en Israël et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition que ces matières aient fait l'objet en Israël d'ouvraisons ou de transformations suffisantes.

Nous verrons que l'application de la position européenne sur la règle d'origine en Israël fait intervenir un nombre important d'acteurs dont principalement les États membre et Israël, la Commission européenne, les entreprises israéliennes, les douanes israéliennes et européennes, les importateurs européens et les consommateurs. Nous verrons que l'usage qui est fait ici de l'UE par les États membres, quelques soient les instruments qu'ils utilisent à cette fin, leur permet avant tout de ne pas avoir à prendre de décision politique difficile envers le problème des exportations israéliennes provenant des territoires occupés.

Il faut noter ici que l'UE considère l'occupation des territoires palestiniens de juin 1967 comme illégale au vu du droit international. De ce fait, les produits israéliens issus des colonies en Cisjordanie ou à Jérusalem-Est ne peuvent bénéficier de l'exonération des droits de douane au titre de cet accord. Ils peuvent cependant bénéficier d'une exonération si le certificat est émis par les autorités douanières de l'Autorité palestinienne au regard de l'article 6 de l'Accord d'association intérimaire signé entre l'UE et l'Autorité palestinienne en 1997.

Au début des années 2000, des doutes sont émis par certains États membres quant à la provenance de différentes marchandises israéliennes. En 2001, l'affaire est classée, mais les douanes française et espagnole continuent de taxer les produits douteux. Les exportations israéliennes des territoires font l'objet d'un contentieux en 2003 engendrant de vives discussions à Bruxelles entre la Représentation israélienne et la Commission européenne[1].

[1] Entretien avec Oren Bar-El, directeur du département Europe de la division économique du Ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé le 20 Juillet 2011 à Tel Aviv

Prima facie, ce désaccord ne représente pas un enjeu très important pour Israël dans la mesure où le montant financier des exportations industrielles depuis les territoires équivaut à 100 millions de dollars par an, alors que le montant total des exportations israéliennes vers l'UE s'élèverait alors à 6 milliards par an[1]. En 2010, ces exportations représenteraient, selon un rapport publié par diverses ONG en octobre 2012, 300 millions de dollars, soit 2% du total des exportations israéliennes cette même année[2]. Il s'agit principalement de produits agricoles – dont des dates, des pommes de terre et du vin – et de produits manufacturés – dont les produits cosmétiques de la compagnie Ahava située sur les bords de la mer Morte, les appareils Soda Club de filtration ou de gazéification d'eau importés par la compagnie Brita en Europe, et du mobilier d'extérieur et d'intérieur en plastique de l'entreprise israélienne Keter[3].

Néanmoins, le désaccord crée un climat politique tendu entre les deux parties contraignant ainsi le développement de leurs relations économiques. Il encourage aussi des appels à la suspension de l'Accord d'association entre Israël et l'UE et à des embargos sur des produits israéliens, ce qui pousse les Israéliens à réagir. Un accord dit 'technique' est conclu en 2004 par le Comité de coopération douanière UE-Israël – créé par l'Accord d'association de 1995 – selon lequel le nom et le code postal de la ville, du village ou de la zone industrielle où les biens ont été produits doivent figurer sur toutes les preuves d'origine préférentielle délivrées ou établies en Israël pour les exportations vers l'UE. Néanmoins, Israël n'est pas contraint, selon cet accord, d'indiquer si ces produits sont originaires des territoires palestiniens. Concrètement, elle peut indiquer qu'une bouteille de vin provient d''Israël, Barkan', sans avoir à préciser que Barkan se situe en Cisjordanie, lui permettant ainsi de ne pas avoir à reconnaître sur un document officiel, le certificat d'origine, que les territoires ne font pas partie du territoire d'Israël.

Le contentieux entre l'UE et Israël est ainsi défini comme 'technique' dans la mesure où il reposerait sur un désaccord concernant l'interprétation de la règle d'origine, bien qu'il

---

1 HARPAZ, Guy. The Dispute over the Treatment of Products Exported to the EU from the Golan Heights, East Jerusalem,the West Bank and the Gaza Strip - The Limits of Power and the Limits of the Law. *Journal of International Trade*, 2004, vol.38, n° 6

2 APRODEV, CCFD - Terre Solidaire (France), FinnChurchAid (Finland), Quaker Council for European Affairs, Norwegian Church Aid, The Methodist Church in Britain, (and other 18 organisations). Trading away peace: How Europe helps sustain illegal Israeli settlements. October 2012, http://www.fidh.org/IMG/pdf/trading_away_peace_-_embargoed_copy_of_designed_report.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

3 ibid. p.21-22

soit en réalité éminemment politique. Cette solution 'technique' crée un conflit au sein de l'administration israélienne[1], qui reflète les divisions intra-israéliennes sur la question des frontières orientales d'Israël. Le ministre du Commerce, de l'industrie et de l'emploi, Ehoud Olmert – qui a contribué à négocier cet accord – affirme que ce dernier n'a pas d'implication politique, alors que le ministre des Affaires étrangères, Silvan Shalom, soutient au contraire que l'accord revient à accepter indirectement la position européenne vis-à-vis du statut des territoires[2].

Cet arrangement 'technique' est appliqué sur le terrain par les autorités douanières des États membres de l'UE. Celles-ci sont en effet chargées de contrôler les preuves de l'origine aux fins de l'application des régimes tarifaires préférentiels aux seuls biens originaires de l'État d'Israël dans ses frontières reconnues au niveau international[3]. C'est ainsi aux douanes des 27 États membres que revient la tâche de vérifier la provenance des produits israéliens.

Or, dès 2005, malgré cet accord dit 'technique', des parlementaires européens dénoncent la pratique israélienne de délivrer des preuves préférentielles d'origine pour les marchandises provenant des colonies dans les territoires occupés[4]. Du reste, en 2007, un reportage télévisé est diffusé sur les télévisions britanniques démontrant que des biens israéliens produits dans les territoires ne seraient pas taxés à leurs entrées au Royaume-Uni[5]. L'année suivante, en novembre 2008, le Premier ministre de l'Autorité palestinienne, Salam Fayyad, dénonce l'extension des colonies israéliennes et appelle l'UE à restreindre les

---

1 HARPAZ, Guy. The Dispute over the Treatment of Products Exported to the EU from the Golan Heights, East Jerusalem,the West Bank and the Gaza Strip - The Limits of Power and the Limits of the Law. *Journal of International Trade*, 2004, vol.38, n° 6

2 ibid.

3 ASHTON, Catherine. Réponse donnée par Mme Ashton, haute représentante/vice-présidente au nom de la Commission aux questions parlementaires quant à la falsification de l'origine de certains produits 22 juillet 2011. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2011-003534&language=FR [Consulté le 10 juin 2012]

4 International trade commission of the European Parliament. Amendments to a proposition of Decision on the protocol to the Euromediterranean agreement between the EU and Israel. 13 July 2005. ; Voir par exemple : Association France-Palestine solidarité. Boycott produits des colonies. 2011, http://www.france-palestine.org/IMG/pdf/Boycott_produits_des_colonies_-_fiche_no_1_produits_-_annexe_2_v2.pdf [Consulté le 15 juin 2012]

, Corporate Watch. Occupation Industries – The Israeli industrial zones. 2 December 2009, http://www.corporatewatch.org/?lid=3477 [Consulté le 15 juin 2012]

5 Entretien avec John Edwards, vice-consul du Royaume-Uni à Jérusalem, réalisé le 1er septembre à Jérusalem

importations des produits israéliens provenant des territoires occupés[1]. La plateforme palestinienne chargée de suivre les activités de colonisations israéliennes dans les territoires (POICA), créée en 1994, et financée en 2004 par l'UE[2], PASSIA[3] (*the Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs*)[4], ou encore l'OCHA (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs),* publient régulièrement des rapports dénonçant l'illégalité, au vu du droit international, des activités israéliennes dans ce domaine.

Les réactions des États membres, et plus particulièrement de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, divergent face à ce problème. Leur résistance à traiter le problème de manière directe débouche cependant sur une renégociation des instruments mis en place afin de favoriser l'application des normes européennes et donc sur un potentiel renforcement de leurs opposabilités.

2) La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne face à la question des exportations israéliennes des territoires occupés : Une renégociation horizontale de la norme (2008-2012)

Une intervention directe des États membres afin de résoudre ce problème est problématique pour différentes raisons, certaines de politiques internes, liées à la présence de conflits sur ces questions au niveau national, et d'autres externes, liées à leurs relations avec Israël. La résistance des États membres à faire face frontalement à cette difficulté favorise alors un renforcement de l'opposabilité de ces normes de manière indirecte, évitant ainsi d'une certaine façon l'obstacle politique.

Les États membres gèrent le problème soit en faisant directement appel à l'UE, à travers la CJUE, comme dans le cas de l'Allemagne, soit en choisissant de responsabiliser les consommateurs et les chaînes de supermarché. Ces stratégies de contournement répondent au risque politique contenu dans une prise en charge frontale du problème, qui pourrait se traduire par un simple boycott des produits israéliens incriminés ou en encore par la mise en place de mesures couteuses de vérification systématique de la provenance des produits.

---

1 La Tribune. L'Autorité palestinienne demande à l'UE de restreindre ses importations de marchandises israéliennes. 17 novembre 2008, http://www.latribune.fr/depeches/associated-press/lautorite-palestinienne-demande-a-lue-de-restreindre-ses-importations-de-marchandises-israeliennes.html [Consulté le 11 juin 2012]

2 Voir : http://www.poica.org/proj-objectives/proj_obj.php [Consulté le 2 mars 2012]

3 Voir : http://www.passia.org/ [Consulté le 2 mars 2012]

4 Voir : http://www.ochaopt.org/ [Consulté le 2 mars 2012]

Les réactions de l'Allemagne et du Royaume-Uni plus spécifiquement font évoluer l'application indirecte de la norme de deux manières. La première provoque un renforcement de la capacité d'action des douanes européennes elles-mêmes face à l'émergence de conflits portant sur l'application de la règle d'origine avec les douanes israéliennes. La seconde porte sur la transparence des origines des produits vis-à-vis des consommateurs européens. En d'autres termes, celle-ci vise à faire en sorte que le consommateur puisse lire directement sur le produit lui-même s'il provient d'Israël ou des territoires occupés, indépendamment du fait qu'il soit soumis ou non à des droits de douanes lorsqu'il pénètre les frontières de l'union douanière européenne.

La réaction britannique provoque un renforcement indirect de l'application de la norme à travers cette seconde option. Elle est aussi significative de l'attitude libérale du Royaume-Uni lorsqu'il s'agit de traiter un contentieux politico-commercial avec un État tiers. L'action du Consulat général britannique de Jérusalem sur le terrain est importante dans ce contexte, mais c'est le gouvernement du Royaume-Uni qui reste l'acteur principal de ce processus dans la mesure où la compétence de l'étiquetage est une compétence nationale et non communautaire[1]. Suite à la diffusion du reportage de 2007 sur les télévisions britanniques, le Consulat général du Royaume-Uni décide en 2009 de faire pression sur le gouvernement britannique afin d'adopter une législation contraignant les réseaux de grande distribution d'indiquer sur l'étiquetage des produits concernés si ceux-ci proviennent d'Israël ou des territoires. Un des diplomates impliqués explique la stratégie élaborée au Consulat :

> « Nous pensons que si nous indiquons sur ces produits qu'ils proviennent de Cisjordanie, après un certain moment, au Royaume-Uni au moins, les choix des consommateurs seront tels que ces produits, du moins ceux provenant des colonies, disparaîtront des rayons. Le gouvernement britannique est suffisamment sensible à la question des colonies pour que le consommateur soit conscient du problème. Notre action vise donc à accroître la pression des consommateurs vis-à-vis des chaînes de supermarché. Du reste, certaines d'entre eux, dont Mark & Spencer, ont déjà décidé de ne plus stocker de produits provenant des colonies israéliennes »[2].

---

1 Entretien avec Andrew Standley, chef de la délégation de l'UE à Tel Aviv, réalisé le 1er juillet 2011 à Tel Aviv

2 Entretien avec un diplomate britannique en poste à Jérusalem, réalisé le 1er septembre 2009 à Jérusalem

Suite à cela, en décembre 2009, le Royaume-Uni, à travers son Département pour l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales, décide d'émettre un 'avis technique'[1]. Celui-ci recommande aux chaînes de grande distribution britanniques d'indiquer sur les biens provenant de Cisjordanie, sur lesquels il est généralement indiqué uniquement 'produit en Cisjordanie', de préciser sur l'étiquette du produit à destination du consommateur si ceux-ci proviennent d'une colonie israélienne, ou de producteurs palestiniens. Le Département justifie sa position en citant un règlement de l'UE[2] datant de 2007 indiquant que pour certains produits agricoles, dont le vin et la plupart des fruits et légumes frais, le pays d'origine doit être précisé. Il fait aussi référence à une directive européenne de 2000[3] prévoyant qu'en l'absence d'une législation spécifique dans un secteur particulier, le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire doit être inscrit sur l'étiquette dans le cas où l'omission de cette information pourrait nettement induire en erreur le consommateur à propos de l'origine réelle ou du lieu de provenance du produit. Il souligne enfin que même lorsqu'il n'existe pas d'obligation légale, le produit alimentaire peut être volontairement étiqueté par la chaîne de supermarché en précisant son pays d'origine. L'objectif du gouvernement britannique est donc de responsabiliser directement à la fois la chaîne de distribution mais aussi les consommateurs.

La responsabilité de cet étiquetage revient en effet à chaque chaîne de distribution puisque le certificat délivré en Israël indiquant la provenance des biens n'est imposé que sur le document accompagnant les caisses les transportant et exigé par les douanes européennes afin de fixer le montant des taxes à payer, et non sur le produit lui-même.

Cependant, cette solution de l'étiquetage soulève aussi le problème des biens provenant de Cisjordanie ou de Jérusalem-Est et effectivement produits par des Palestiniens. Du fait de l'Accord d'association intérimaire signé en 1997 entre l'UE et l'Autorité palestinienne, les produits palestiniens devraient aussi bénéficier de réduction ou d'une exemption des droits de douane à leur arrivée dans l'UE, dans la limite de quotas fixés

---

1 UK Department for Environment, Food and Rural Affairs. Technical advice: labelling of produce grown in the Occupied Palestinian Territories. 10 December 2009, http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/labelling-palestine.pdf [Consulté le 30 juin 2013]

2 Commission Regulation (EC) n°1580/2007 (as amended) in relation to fruit and vegetables and Council Regulation (EC) n°479/2008 in relation to wine.

3 Community legislation on the labelling of foodstuffs includes general provisions on the labelling of foodstuffs to be delivered to the consumer, as laid out in European Parliament and Council Directive 2000/13/EC.

généralement. Un accord signé entre le Premier ministre Salam Fayyad et la haute représentante Catherine Ashton le 13 avril 2011 prévoit aussi que tous les produits agricoles, les produits agricoles transformés, les poissons et les produits de la pêche provenant de Cisjordanie et de la bande de Gaza, bénéficient d'une exemption immédiate des droits de douane à leur arrivée dans l'UE[1]. Par conséquent, en présence d'un certificat EUR1 émis par les autorités douanières palestiniennes, ces produits doivent bénéficier d'une exemption des droits de douanes à leur arrivée dans l'UE. Du reste, les chaînes de supermarché sont alors censées préciser, dans le cas de la solution britannique, que ces produits proviennent de Cisjordanie en précisant qu'ils sont d'origine palestinienne.

L'application de cette différenciation entre produits palestiniens et israéliens demeure néanmoins problématique dans la réalité. Israël ne reconnaît pas l'accord de 1997 entre l'UE et l'Autorité palestinienne, arguant du fait que celui-ci irait à l'encontre de l'accord de Paris signé en 1994 prévoyant l'établissement d'une union douanière et monétaire entre Israël et l'Autorité. Or tout produit palestinien, afin d'être exporté, étant donné l'absence d'aéroport à Gaza ou en Cisjordanie, ou d'accès à la mer, doit passer par les douanes israéliennes, même en passant par la Jordanie. Les produits palestiniens peuvent être aussi estampillés comme originaires d'Israël, facilitant ainsi leur circulation et leur exportation vers l'UE, comme dans le cas de l'huile d'olive[2] palestinienne. Pour ces raisons, et du fait des difficultés bureaucratiques internes à l'Autorité palestinienne et dans la circulation des marchandises, les exportations palestiniennes vers l'UE restent extrêmement limitées en nombre. Plus de 80% des exportations palestiniennes sont à destination d'Israël[3]. Les exportations depuis les territoires palestiniens vers l'UE ne représentent que 7 millions d'euros en 2012, à la 162ème place des exportateurs vers l'UE, le 1er étant la Russie puis les États-Unis, et Israël se trouvant à la 29ème place. Par contraste, les exportations européennes vers les territoires représentent

---

1 High Representative Catherine Ashton, Prime minister Salam Fayyad. European Union opens up its market to Palestinian exports. 13 April 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-475_en.htm [Consulté le 20 juin 2013]

2 McCLANAHAN, Paige Exports in Palestine: held back by red tape. *The Guardian*, 29 mai 2013, http://www.guardian.co.uk/global-development-professionals-network/2013/may/29/exports-palestine-red-tape-developing-world [Consulté le 20 juin 2013]

3 LAZAROFF, Tovah. Palestinian economic growth dropped in 2012. *The Jerusalem Post*, 12 mars 2013, http://www.jpost.com/Middle-East/Palestinian-economic-growth-dropped-in-2012 [Consulté le 20 juin 2013]

102 millions d'euros la même année[1] et les exportations depuis les colonies vers l'UE 230 millions d'euros en 2010, selon un rapport publié en 2012 par des ONG[2].

En France, la solution adoptée par le Royaume-Uni concernant la transparence de l'étiquetage des produits ne peut être reproduite, du moins dans un premier temps. Le Consulat général de France à Jérusalem plaide pourtant en ce sens dès 2009. Néanmoins, aucune décision notable n'est prise par le gouvernement français afin de permettre une meilleure information des consommateurs. L'attitude de la France peut ainsi être caractérisée d'« inertie active »[3] face à l'application des normes européennes envers ce type d'importations, celle-ci étant provoquée par la conflictualité potentielle de ce sujet en France. Selon un diplomate européen en poste à Jérusalem[4], cela s'explique notamment par l'importance de la communauté juive en France, la troisième au monde après Israël et les États-Unis, entre 420 et 550 mille selon les sources. De la même manière que l'importance de la communauté musulmane en France influence la position française vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, celle de la communauté juive rend ainsi le gouvernement français particulièrement prudent vis-à-vis de la question des exportations israéliennes depuis les territoires occupés. Il est intéressant de rappeler ici qu'en 1979, la réaction de la France et du Royaume-Uni vis-à-vis du boycott arabe vis-à-vis d'Israël était déjà différente[5]. La France adopte dans un premier temps une législation anti-boycottage contraignant fortement ses entreprises le 8 juin 1977, tout comme les États-Unis le 22 juin. De son côté, le gouvernement du Royaume-Uni estime alors qu'il est contraire aux intérêts britanniques de faire cesser la pratique de l'émission des 'certificats d'origine négative' sur les exportations vers le Moyen-Orient, indiquant que ces produits ne proviennent pas d'Israël. Bien que la Chambre des

---

1 European Commission, DG Trade. EU bilateral trade with the Occupied Palestinian Territories. 23 mai 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

2 APRODEV, CCFD - Terre Solidaire (France), FinnChurchAid (Finland), Quaker Council for European Affairs, Norwegian Church Aid, The Methodist Church in Britain, (and other 18 organisations). Trading away peace: How Europe helps sustain illegal Israeli settlements. October 2012 http://www.fidh.org/IMG/pdf/trading_away_peace_-_embargoed_copy_of_designed_report.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

3 Sur les différents types de résistance aux normes européennes, voir : SAURUGGER, Sabine, TERPAN, Fabien. Resistance to Norms in Regional Integration. Does the use of soft law make a difference?, ISA Annual Convention, San Francisco: April 2013. http://euce.org/eusa/2013/papers/8c_saurugger.pdf [Consulté le 2 mai 2013]

4 Entretien avec un diplomate européen, réalisé à Jérusalem en 2012

5 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.144.

Lords se soulève contre cette pratique, le gouvernement décide là aussi de laisser le choix aux sociétés britanniques, qui soutiennent que la cessation de la délivrance de ces certificats aurait des conséquences graves sur leurs exportations vers le Moyen-Orient.

Suite à des campagnes BDS (Boycott, Désinvestissement, Sanction) en France, consistant en la présence d'activistes dans certaines grandes surfaces de France appelant au boycott des produits israéliens, le ministère de la Justice et des libertés envoie en février 2010 aux procureurs généraux près des cours d'appel une dépêche. Il leur rappelle le jugement du Tribunal de Bordeaux du 10 février 2010, condamnant ces agissements et estimant que ces campagnes constituent un acte de provocation publique à la discrimination puni par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881[1]. En outre, il les enjoint de porter à sa connaissance ce type d'affaires à l'avenir et leurs développements.

Deux ans après, le 22 février est publié par le ministère de l'Intérieur français le 'Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014'[2] reprenant la dépêche de février 2010 pour illustrer sa volonté de lutter contre le boycott des produits israéliens en France. Le Bureau National de Vigilance Contre l'Antisémitisme (BNVCA), répertoriant les actes antisémites sur le territoire français à travers le réseau des centres culturels juifs, salue cette publication sur son site internet[3].

Fin février 2010, peu après l'émission de la dépêche du ministère de la Justice français, la CJUE rend l'arrêt Brita[4]. Ce dossier juridique symbolise la réaction allemande face au problème des exportations israéliennes des territoires occupés et reflète le rapport complexe de l'Allemagne avec Israël. L'affaire débute au port d'Hambourg dans le Nord de l'Allemagne. L'entreprise allemande Brita importe des biens produits par l'entreprise israélienne Soda Club accompagnés d'un certificat indiquant que leur origine est Israël. Or, il s'avère que Soda Club produit alors ces biens à Mishor Adumim, un parc industriel situé dans

---

1 Voir GRESH, Alain. Quand la France laisse entrer les produits des colonies et poursuit ceux qui s'y opposent. *Monde Diplomatique. Blog 'Nouvelles d'Orient'*, 18 mars 2010, http://blog.mondediplo.net/2010-03-18-Quand-la-France-laisse-entrer-les-produits-des [Consulté le 12 juin 2012]

2 Voir : Ministère de l'Intérieur français. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014. 15 février 2012. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/ministere/plan-national-d-action-contre-racisme/downloadFile/attachedFile/Plan_national_d_action_contre_le_racisme_et_l_antisemitisme_2012_2014_-_version_definitive.pdf?nocache=1329321988.61 [Consulté le 12 juin 2012]

3 Voir : http://www.sosantisemitisme.org/communique.asp?ID=630 [Consulté le 12 juin 2012]

4 Pour une analyse israélienne critique du cas Brita, voir :PARDO, Sharon, ZEMER, Lior. Bilateralism and the Politics of European Judicial Desire. *The Columbia Journal of European Law*, 2011, vol.17, n°

la colonie de Maaleh Adumim à l'est de Jérusalem, en Cisjordanie. Les douanes d'Hambourg, dans le doute, adressent une demande aux douanes israéliennes afin de s'assurer que ces biens ont bel et bien été produits sur le territoire israélien selon les frontières de la ligne verte[1]. Les douanes israéliennes apportent une réponse partielle indiquant qu'ils ont en effet été produits dans les territoires mais que ceux-ci sont placés sous l'autorité des douanes israéliennes, du fait de l'accord de Paris de 1994 entre l'Autorité palestinienne et Israël. Les douanes d'Hambourg, insatisfaites, demandent une réponse plus détaillée, que les douanes israéliennes ne fournissent pas. Les douanes d'Hambourg exigent alors que l'entreprise Brita s'acquitte des droits de douanes.

L'entreprise allemande décide alors de mener l'affaire devant le 'tribunal de finance' d'Hambourg [*Finanzgericht*]. Le juge allemand en charge du dossier, ne souhaitant pas prendre la responsabilité d'une telle affaire, décide en 2008 de s'adresser à un juge de la CJUE à travers la procédure du renvoi préjudiciel. Cette procédure permet à une juridiction nationale d'un État membre d'interroger la CJUE sur l'interprétation ou la validité du droit communautaire dans le cadre d'un litige dont cette juridiction est saisie. C'est ainsi que, pour la première fois, la CJUE est appelée à se prononcer sur ce sujet épineux, et c'est, paradoxalement, un tribunal allemand qui en est à l'origine. Selon une diplomate allemande en poste à Ramallah, cela peut s'expliquer par le fait qu'il était impossible au juge allemand de se prononcer sur ce cas en particulier[2], du fait de la 'relation spéciale' qui lie l'Allemagne et Israël :

> « Nous jouissons d'une 'relation spéciale' avec Israël. Nous la défendons. Nous ne nous situerons jamais en première ligne pour appeler à un gel des relations entre l'UE et Israël. En réalité, nous, Allemands, ne pouvions pas être les premiers en Europe à juger un tel cas [le cas Brita]. Il est intéressant de noter qu'il s'agit de la première affaire judiciaire sur ce cas en Europe"[3].

Le juge allemand pose donc une série de questions au juge de la CJUE. Les produits exportés par Soda Club peuvent-ils bénéficier de l'exemption des droits de douane ? Celle-ci est-elle attribuée au titre de l'Accord d'association entre l'UE et Israël ou entre l'UE et

---

1 נדל, גיל [NADAL, Gil],. יצוא מהשטחים לאירופה: עם או בלי מכס [Exportations des territoires vers l'UE: avec ou sans droit de douane?]. ידיעות אחרונות *[Yediot Aharonot]*, 5 March 2010, http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3857753,00.html [Consulté le 14 juin 2012]

2 Entretien avec une diplomate allemande de la Représentation de la République fédérale d'Allemagne à Ramallah, réalisé le 4 septembre 2009 à Ramallah

3 Idem.

l'Autorité palestinienne ? Est-il de l'autorité des douanes d'un État membre de refuser automatiquement à un État tiers exportateur le bénéfice de l'exemption des droits de douane si ce dernier ne répond pas aux demandes de précisions de la part des autorités douanières concernant l'origine véritable des biens exportés[1] ?

Le jugement de la CJUE est rendu le 25 février 2010 et donne raison aux douanes d'Hambourg[2]. Sur la question concernant la charge de la preuve, elle affirme que les douanes allemandes ne sont pas liées par la preuve d'origine délivrée par l'entreprise exportatrice israélienne, Soda Club dans ce cas, afin de déterminer l'origine réelle du produit. Par ailleurs, elle souligne qu'il n'est pas nécessaire non plus de faire appel au Comité de coopération douanière euro-israélien mis en place par l'Accord d'association sur une question concernant la portée territoriale de cet accord. Sur la question portant sur l'exemption des droits de douane, la CJUE soutient que les autorités douanières d'un État membre peuvent refuser d'attribuer le traitement préférentiel prévu par l'Accord d'association entre l'UE et Israël, lorsque les biens proviennent de Cisjordanie. La procédure du renvoi préjudiciel étant un moyen de garantir la sécurité juridique par une application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de l'UE, l'affaire Brita crée ainsi un précédent à même d'influencer toutes les douanes européennes.

3) Renforcement indirect de la norme, face aux contraintes politiques

Dans ce cas d'étude, c'est donc principalement l'action des États membres qui enclenche un processus de renégociation horizontale des normes. Bien que la société civile joue un rôle important au sein de ce processus, l'action des États est indispensable afin de contraindre ou de favoriser l'application de cette norme sur son territoire. C'est un juge allemand à travers le dossier Brita qui amène un juge de la CJUE à se prononcer clairement sur le sort des exportations israéliennes provenant des territoires en affirmant la capacité de toutes les douanes européennes à refuser l'exemption des droits de douane à une entreprise importatrice en l'absence de coopération des autorités douanières israéliennes. Le Royaume-

1 Court of Justice of the EU. Reference for a preliminary ruling from the Finanzgericht Hamburg — Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen. 1st September 2008. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:285:0026:0027:EN:PDF [Consulté le 13 juin 2012]

2 Court of Justice of the EU. Judgment of the Court in Case C 386/08, REFERENCE for a preliminary ruling under Article 234 EC, from the Finanzgericht Hamburg (Germany). 25 February 2010. http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=rechercher&numaff=C-386/08 [Consulté le 13 juin 2012]

Uni, à travers sa politique d'incitation à une transparence de l'étiquetage quant à la provenance des produits vis-à-vis des consommateurs, favorise une prise de responsabilité politique de la société civile à travers celle des grandes chaînes de distribution et des consommateurs. Cette politique vise aussi à faire pression indirectement sur les entreprises israéliennes afin de les inciter à ne pas s'implanter en Cisjordanie malgré des coûts de production attractifs.

Ces deux cas constituent des précédents au sein de l'UE, à même de renforcer l'application des normes européennes et de rendre la préférence européenne pour la solution à deux États plus visible aussi bien vis-à-vis des consommateurs européens que des exportateurs israéliens. Ces derniers sont en effet contraints de se plier à cette norme s'ils veulent bénéficier de l'exemption des droits de douane et favoriser une relation de confiance sur le long terme avec les chaînes importatrices européennes.

Au Royaume-Uni, en avril 2012, la chaîne de supermarché *the Co-operative group*, la cinquième du pays, aurait décidé – une première en Europe – de cesser toute activité commerciale avec des entreprises israéliennes qui exporteraient des produits provenant des colonies[1]. Néanmoins, il faut souligner ici que si l'État britannique fait pression sur les grandes chaînes à travers les choix des consommateurs, conformément à sa tradition libérale, rien n'interdit des entreprises qui ont leurs sièges au Royaume-Uni, comme ailleurs dans l'UE, d'avoir des filiales dans les colonies, ou encore de répondre à des appels d'offre du gouvernement israélien pour des projets qui se situent en partie à Jérusalem-Est[2].

Il apparaît finalement que, face à la volonté des États membres de ne pas établir d'embargo sur les produits des colonies ni, plus généralement, de faire face directement à cette problématique, la solution au niveau communautaire puisse être notamment de responsabiliser directement les entreprises à travers une meilleure information. Le 14 mai 2012, le Conseil des affaires étrangères de l'UE déclare ainsi que « l'UE et ses États membres réaffirment leur engagement à appliquer entièrement et effectivement la législation

---

1 McVEIGH, Tracy, SHERWOOD, Harriet Co-op boycotts exports from Israel's West Bank settlements. *The Guardian*, 29 April 2012, http://m.guardian.co.uk/world/2012/apr/29/co-op-israel-west-bank-boycott?cat=world&type=article [Consulté le 15 juin 2012]

2 Voir notamment le rapport de VAN GELDER, Jan Willem, KROES, Hassel. UK economic links with Israeli settlements in occupied Palestinian territory. 2009. http://electronicintifada.net/downloads/pdf/090318-soas-report.pdf [Consulté le 20 juin 2012]

européenne existante et les arrangements bilatéraux applicables aux produits des colonies »[1]. Trois mois après, au mois d'août, la Commission européenne décide de publier officiellement un avis à l'attention des importateurs européens[2]. Publié au Journal officiel de l'UE le 3 août 2012, l'avis rappelle aux importateurs que « le régime préférentiel sera refusé aux produits pour lesquels la preuve de l'origine indique que l'opération conférant le caractère originaire à la marchandise a eu lieu dans une localité située sur les territoires placés sous administration israélienne depuis juin 1967 »[3]. Autrement dit, ces produits ne pourront bénéficier de l'exemption des droits de douane. L'avis enjoint également aux 'opérateurs' de consulter régulièrement une liste tenue à jour, désormais publiée sur le site web de la Commission consacré à l'union douanière, sur laquelle figure les codes postaux des villes, villages, ou de la zone industrielle situés en territoires occupés, c'est-à-dire à Jérusalem-Est, en Cisjordanie ou dans le Golan[4].

Du reste, lors du Conseil affaires étrangères du 10 décembre 2012, les États membres confirment le durcissement de la position européenne, au-delà du problème des exportations israéliennes depuis les territoires occupés:

> « L'UE exprime sa volonté d'assurer que – conformément au droit international – tous les accords entre l'État d'Israël et l'UE, de manière explicite et sans la moindre équivoque, indiquent leur inapplicabilité aux territoires occupés par Israël en 1967, c'est-à-dire le plateau du Golan, la Cisjordanie y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza »[5].

Lors de l'arrangement 'technique' de 2004, la liste précitée avait été uniquement transmise aux douanes des différents États membres afin de leur permettre d'identifier les

---

1 Council of the European Union. Council conclusions on the Middle East Peace Process. 14 May 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130248.pdf [Consulté le 24 April 2013]

2 EU delegation in Tel Aviv. Clarification on the notice issued to EU importers 15 August 2012. http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2012/20120815_en.htm [Consulté le 10 octobre 2012]

3 Journal officiel de l'Union européenne. Avis aux importateurs: Importations effectuées en provenance d'Israël à destination de l'UE. 3 août 2012, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:232:0005:0005:FR:PDF [Consulté le 23 avril 2013]

4 Le site web mentionné est le suivant: http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/technical-arrangement_postal-codes.pdf [Consulté le 23 avril 2013]

5 Council of the European Union. Foreign Affairs Council conclusions. 10 december 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

produits en droit de bénéficier de l'exemption des droits de douane. Cette décision de la Commission vise ici non plus seulement les douanes des États membres mais les chaînes de supermarchés de biens israéliens elles-mêmes. Elle leur permet de connaître à l'avance les produits pour lesquels ils devront a priori payer des droits de douane, afin de ne pas reproduire le cas de l'entreprise Brita. C'est donc à travers une plus grande transparence vis-à-vis des entreprises importatrices elles-mêmes que l'UE souhaite favoriser l'application du consensus européen vis-à-vis de cette question, soit la non-reconnaissance de la souveraineté israélienne sur les territoires.

Du reste, en ce qui concerne l'information aux consommateurs, c'est à la charge de l'État membre d'adopter une législation particulière ou un 'avis' en la matière. Ainsi, certains États membres sont désireux d'adopter la position britannique afin de responsabiliser directement le consommateur européen à travers un étiquetage précisant l'origine précise du produit. Ainsi, différentes sources indiquent que le Danemark souhaiterait, en 2012, adopter une décision similaire à celle du Royaume-Uni[1], de même que, selon l'eurodéputé Nicole Kiil-Nielsen, la Finlande, la France et la Suède[2]. L'Irlande serait, quant à elle, favorable à un pur boycott des produits provenant des colonies israéliennes.

Par conséquent, face à la résistance des États membres à prendre des décisions politiques difficiles visant à assurer l'opposabilité des normes communautaires concernant les exportations israéliennes provenant des territoires, c'est à leurs douanes, consommateurs et entreprises respectives que revient cette charge.

---

1 GREENWOOD, Phoebe Denmark and South Africa protest at 'made in Israel' goods. *Telegraph*, 21 May 2012, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/israel/9278094/Denmark-and-South-Africa-protest-at-made-in-Israel-goods.html [Consulté le 10 octobre 2012]

2 KIIL-NIELSEN, Nicole. Codes postaux : un premier pas vers un code de conduite européen sur l'étiquetage des produits des colonies israéliennes ? 1er octobre 2012. http://www.nicolekiilnielsen.eu/ [Consulté le 10 octobre 2012]

Partie 3. Associer, contraindre ou punir : Le dilemme européen face à Israël

« Le choix en politique n'est pas entre le bien et le mal, mais entre le préférable et le détestable ».

Raymond Aron, cité dans Tony Judt. *Post-War: a History of Europe since 1945* (2010)

Nous souhaitons décrire dans cette partie les différents 'usages' de l'UE que font les États membres envers Israël, à travers l'utilisation de normes. Nous mettrons en parallèle ces usages avec leurs relations au niveau étatique – avec la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni – plus particulièrement au niveau stratégique. Les relations UE-Israël se sont particulièrement développées au niveau économique et scientifique, essentiellement depuis les années 50. L'UE est progressivement devenue l'hinterland économique d'Israël et est en 2011 son premier partenaire commercial, devant les États-Unis. L'interdépendance normative, c'est-à-dire le niveau de convergence entre les normes et standards européens et israéliens dans différents secteurs, s'accroît progressivement après la signature du premier accord non préférentiel de 1964. Nous démontrerons cependant que le type d'usage de l'UE privilégié par les États membres ne permet pas à ces derniers de transformer cette interdépendance normative et économique en influence politique réelle afin de promouvoir la solution de deux États, réalité qui se traduit paradoxalement par la visibilité croissante du '*linkage*'.

Chapitre 1 - Contribution communautaire à la légitimation d'Israël : L'arrimage économique (1948-2000)

A- La perception de la CEE comme l''hinterland' naturel d'Israël : Racines économiques, historiques et culturelles

La volonté israélienne de s'arrimer économiquement à la CEE s'explique par des raisons géopolitiques, économiques et politiques. La perception de l'UE comme l'hinterland d'Israël provient du fait que son isolement régional ne lui permet pas d'espérer développer ses échanges commerciaux avec ses voisins proches, du moins dans le court-moyen terme. Du reste, les perspectives d'échanges avec ses voisins, étant donné la nature même de leur production, pas forcément complémentaire, sont minces. Le développement de son économie ne peut dépendre alors, après la création d'Israël, que de l'ouverture vers le continent européen. Son Premier ministre, David Ben Gourion, favorable à la construction européenne,

contribue à promouvoir cette perception. Lévi Eshkol, qui lui succède à ce poste en 1963, désireux d'intégrer Israël au sein de l'économie mondiale, développe les contacts avec la Communauté européenne. Golda Meir, puis Abba Eban, ainsi que Pinhas Sapir, soutiennent aussi l'option européenne[1]. La 'dame de fer' israélienne, alors ministre des Affaires étrangères, Golda Meir, affirme ainsi à la presse à Jérusalem le 4 juin 1961 que joindre le marché européen est essentiel pour l'avenir économique d'Israël[2]. Il est intéressant aussi de souligner la proximité historique de la création de ces deux entités politiques, à moins de dix ans d'intervalle, par la déclaration de David Ben Gourion le 14 mai 1948 et la signature par les six États européens fondateurs du traité de Rome le 25 mars 1957. Deux années après, en 1959, Israël et la CEE établissent des relations diplomatiques. David Ben Gourion, s'adressant à Gideon Rafael, Premier ambassadeur israélien auprès de la CEE la veille de son départ pour Bruxelles, donne le ton de l'approche avant tout réaliste d'Israël vis-à-vis de la CEE: « Nous n'avons pas seulement des souvenirs douloureux, mais nous avons aussi un futur radieux devant nous »[3].

Ce réalisme est avant tout issu de la double nécessité de trouver des débouchés à la production israélienne et de faire face politiquement au Boycott arabe. Ce dernier est appliqué pour la première fois par la Ligue arabe en Palestine mandataire dès 1946 contre le *Yishouv* [4]– la communauté juive vivant en Palestine avant la création d'Israël – puis dès 1948 contre l'État d'Israël. Celui-ci s'organise sur trois plans[5], depuis Damas. Le premier concerne le refus d'États arabes de commercer avec Israël. Le second se traduit par l'établissement d'une liste noire des entreprises des États tiers qui ont des liens économiques avec Israël, au-delà

---

1 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.19.

2 ORON, Ytzhak (dir.). *Middle East Record Volume 2, 1961.* Tel Aviv: Tel Aviv University, 1961.

3 MENSEL, Nadine. Closer relations desirable. *deutschland.de*, 13 août 2012, https://www.deutschland.de/en/topic/politics/germany-europe/closer-relations-desirable [Consulté le 19 novembre 2012]

4 A propos de la transcription de l'hébreu, nous avons décidé la plupart du temps de traduire directement de l'hébreu au français nos sources, que ce soit nos entretiens ou les articles auxquels nous faisons référence, et d'uniquement transcrire l'hébreu en caractères latins lorsque l'expression est aussi utilisée telle quelle en français. Or, la transcription selon la norme ISO 259-3 de 1999 s'éloigne parfois beaucoup de l'expression telle qu'elle existe en français. Par exemple la lettre tsade ' צ 'se transcrit par un 'c' selon cette norme. Donc la terre d'Israël ארץ ישראל devrait se transcrire ainsi en caractères latins : *'erec isr'ael*. Nous avons préféré, étant donné que cette thèse n'est pas destinée à être lue majoritairement par des hébréophones, utiliser l'expression '*Eretz Israel'* comme elle généralement retranscrite en français.

5 HATTIS ROLEF, Susan. *Political Dictionary of the State of Israel.* Jerusalem the Jerusalem publishing house, 1993. p.23.

des exportations et importations ordinaires de biens de nature non 'stratégique'. Enfin, le troisième consiste en l'exercice d'une pression sur les entreprises d'États tiers afin de les enjoindre de boycotter les entreprises présentes sur la liste noire en question.

Israël réplique alors par une campagne 'anti-boycott' menée par le ministère des Finances en coopération avec le ministère des Affaires étrangères, et avec diverses organisations européennes et américaines qui font pression sur leurs gouvernements afin qu'ils condamnent ces pratiques.

Dans ce contexte d'isolement, les partenaires commerciaux 'naturels' d'Israël sont les États d'Europe de l'Ouest[1]. La sympathie dont Israël bénéficie au lendemain de sa création dans les partis politiques, les parlements nationaux et le Parlement européen favorise la réalisation de la vision de Ben Gourion. Par ailleurs, la 'dette morale' contractée envers le pays des rescapés de l'Holocauste, ainsi que l'intérêt des Européens à contribuer au développement économique israélien, constituent des arguments de poids utilisés par Israël[2]. Un israélien influent, David Horowitz, premier gouverneur de la puissante Banque d'Israël, appelle ainsi l'Europe à jouer un rôle de trait d'union entre l'Europe et le Moyen-Orient[3].

D'un point de vue économique, Israël a cruellement besoin de développer ses exportations et de créer des emplois, et, plus généralement, de faire croître rapidement son économie. La population israélienne passe de 810 000 habitants en 1948 à plus de 2 300 000 en 1964. Les deux tiers de cet accroissement proviennent de l'immigration, de l''*alya*', 'montée' en hébreu, vers Israël. Or, la majorité des nouveaux arrivants sont des juifs provenant d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient sans ressources. Une croissance rapide permettant de créer de l'emploi est alors indispensable afin d'absorber cette nouvelle population. Etant donné l'étroitesse du marché local et l'impossibilité de commercer avec les États de son voisinage, le gouvernement israélien estime qu'il est nécessaire d'accroître les exportations vers l'Europe. Du reste, les jeunes États d'Afrique et d'Asie ont une capacité d'achat limité, et leur niveau de développement bas engendre un besoin limité des produits israéliens. Les coûts de transport rendent les produits israéliens peu concurrentiels sur les

1 POMFRET, Richard. Main Economic Trends in EC-Israel Economic Relations Since the Creation of the Common Market. In WEILER, Joseph H.H., GREILSAMMER, Ilan dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.56.

2 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.27.

3 ibid. p.30

marchés américains, du Sud comme du Nord. L'Europe devient donc, par nécessité, l'hinterland israélien.

Il est aussi nécessaire de prendre en considération le facteur historique afin de mieux comprendre la nature, le développement et l'évolution des relations entre l'UE et Israël. S'il contribue à expliquer la méfiance des Israéliens vis-à-vis du continent européen, il est aussi source de compréhension mutuelle entre l'UE et Israël du fait de la proximité culturelle des peuples européens et juifs. Selon certains historiens israéliens, l'Histoire prouve qu'« on ne peut pas faire confiance à l'Europe »[1]. Les positions politiques prises par certaines élites européennes refléteraient selon eux leurs « penchants antisémites »[2] . Cela explique notamment, avec d'autres facteurs – telle qu'une réticence américaine[3] – l'absence de volonté israélienne de voir l'UE fortement impliquée dans le processus de paix.

L'histoire récente peut aussi être instrumentalisée afin de délégitimer les positions européennes quand elles s'opposent aux intérêts israéliens. En 1980, le gouvernement Begin n'hésite pas à comparer la Déclaration de Venise avec l'ouvrage rédigé par Hitler: « Depuis que *Mein Kampf* a été écrit, le monde entier, y compris l'Europe, n'a jamais rien entendu de plus explicite concernant l'aspiration à détruire l'État juif et sa nation »[4], déclare-t-il alors. Plus proche de nous, certains auteurs soutiennent que plus de 60 ans après la fin de la Seconde guerre mondiale, l'antisémitisme serait à son apogée en Europe[5].

Il est clair que l'histoire récente continue à influencer notablement la politique des États européens vis-à-vis d'Israël. Parmi les États membres, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas connu le génocide juif[6]. Même après la guerre, entre 1948 et 1951, la difficulté de 'placer les juifs d'Europe' provoque le départ de 332 000 d'entre eux vers le tout nouveau

---

1 ALPHER, Joseph. The Political Role of the European Union in the Arab-Israel Peace Process: An Israeli Perspective. *The international Spectator*, 1998, vol.13, n° 4

2 SHEPHERD, Robin. *A State beyond the pale: Europe's problem with Israel* London: Phoenix, 2010.

3 MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010.

4 HARPAZ, Guy, SHAMIS, Asaf. Normative Power Europe and the State of Israel: an illegitimate EUtopia. *Journal of Common Market Studies* 2007b, vol.48, n° 3 p.585.

5 MANFRED, Gerstenfeld European-Israeli Relations: An Expanding Abyss? *Jerusalem Center for Public Affairs*, 2005. http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=382&PID=471&IID=873 [Consulté le 01/07/2011]

6 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.12.

État d'Israël, notamment depuis l'Allemagne et la Pologne, tandis que 165 000 partent pour la France, le Royaume-Uni, l'Australie ou l'Amérique[1]. Face à cette réalité historique, les réparations financières versées par la RFA à Israël, suite à l'accord de Bonn de 1952, permettent à l'Allemagne de renforcer sa légitimité sur la scène internationale, alors entachée par sa responsabilité dans la guerre. Aujourd'hui, l'Allemagne réunifiée ainsi que la Pologne ou la République Tchèque – trois pays particulièrement marqués par le nazisme – continuent à soutenir fortement Israël politiquement. Ce soutien leur permet de défendre aussi avec plus de liberté la position commune de l'UE vis-à-vis du conflit, la solution de deux États.

L'interdépendance entre l'histoire du peuple juif et celle du continent européen crée aussi une connivence entre l'Europe et Israël au niveau culturel et normatif. L'idéologie même du mouvement politique et intellectuel au fondement de l'État d'Israël, le sionisme, se développe sur le continent européen dès la fin du 19ème siècle. Il n'aurait probablement jamais vu le jour sans le mouvement européen des lumières[2]. Le peuple juif contribue profondément à l'histoire et à la culture européenne, et les écoles de pensée européenne et juive s'influencent mutuellement : « Mendelssohn [Moshe] était à Kant ce que Freud était à la psychologie, et Einstein à la physique (…) Matisse à Chagall, Hegel à Pinsker »[3], souligne le professeur Ephraim Ahiram. Il n'en reste pas moins que l'appel à l'auto-émancipation contenue dans l'idéal sioniste reflète aussi la complexité des relations entre les Juifs et l'Europe. Il suggère en effet que « la croyance traditionnelle en l'émancipation des juifs au sein de la société européenne était condamnée à échouer »[4], note l'historien israélien Shlomo Avineri.

---

1 JUDT, Tony. *Post-War: a history of Europe since 1945.* London: Vintage Books, 2010. p.32.

2 AVINERI, Shlomo. Europe in the Eyes of Israelis: the memory of Europe as Heritage and Trauma. In GREILSAMMER, Ilan and WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988. , HOROWITZ, Avner Competing Israeli Structures of Identity. In AVINERI, Shlomo Avineri and WEIDENFELD, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.46.

3 AHIRAM, Ephraim, TOVIAS, Alfred. *Whither EU-Israeli relations? Common and divergent interests.* Frankfurt Peter Lang, 1995. p.203.

4 AVINERI, Shlomo. Europe in the Eyes of Israelis: the memory of Europe as Heritage and Trauma. In GREILSAMMER, Ilan and WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988. p.33.

Du reste, les sociétés européenne et israélienne ne partagent généralement pas la même hiérarchie de valeurs, comme celle de laïcité ou d'égalité[1]. La culture européenne n'est pas l'unique culture de référence d'Israël. Sous différents aspects, les Israéliens ont de nombreux points communs avec les vieilles communautés orientales peuplant la région, de par leur religiosité et l'origine sémitique de la langue hébraïque[2]. À titre d'exemple, le droit israélien ne reconnaît pas le mariage civil, mais uniquement le mariage religieux, selon la confession de chacun. En outre, selon la loi religieuse juive, la *Halakha*, les femmes doivent obtenir l'acte de divorce (*get*) de leur mari afin de pouvoir se remarier[3].

Selon une étude réalisée par l'Institut israélien pour la démocratie, réalisée en 2009, le pourcentage d'Israéliens juifs se définissant comme orthodoxes ou *Haredi*, c'est-à-dire 'craignant Dieu' ou ultra-orthodoxes, est passé de 16 à 22% de 1999 à 2009, en raison notamment du taux de natalité important chez ces populations en Israël. Ces chiffres peuvent résulter aussi de l'assimilation progressive de la vague des immigrants issus de l'Union soviétique à Israël dans les années 90[4], plus laïque. De même, le nombre de sondés affirmant qu'ils observent les traditions religieuses juives est passé de 19% à 26%, indiquant une religiosité croissante des Israéliens, contrastant avec l'absence de pratique religieuse d'une partie grandissante de la population européenne. Moins d'un Européen sur cinq fréquente un service religieux au moins une fois par semaine, alors qu'il y a vingt ans, le chiffre était deux fois plus élevé[5]. Les tendances semblent ainsi inversées entre les deux sociétés.

---

1 BARDI, Anat, SAGIV, Lilach. The EU and Israel: Comparison of Cultures and implications. In BOEHNKE, Klaus dir. *Israel and Europe – A Complex Relationship* Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2003. Cité dans: HARPAZ, Guy. The Obstacles and Challenges that Lie ahead for a Successful Implementation of the European Neighbourhood Policy *The Israeli Association for the Study of European Integration*, 2004. http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fmicro5.mscc.huji.ac.il%2F~iasei%2Fdocuments%2FIDC%2520WORKING%2520PAPER%2520-Harpaz.doc&ei=N5l2UM2DH6bB0QXauID4CA&usg=AFQjCNFH6g8on5lZNmjMDtIkYTEJHEfXXw&sig2=nWa4tX5qSmYFHYkH5YXRdA [Consulté le 11 octobre 2012]

2 AHIRAM, Ephraim, TOVIAS, Alfred. *Whither EU-Israeli relations? Common and divergent interests.* Frankfurt Peter Lang, 1995. p.205.

3 DIECKHOFF, Alain Un Etat juif et démocratique. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.29.

4 Israel Democracy Institute for Avi Chai–Israel Foundation. A Portrait of Israeli Jews: Beliefs, Observance, and Values of Israeli Jews, 2009. Jerusalem, 2012.

5 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Recommandation 1804 (2007) sur Etat, religion, laïcité et droits de l'homme. 2007. http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/FREC1804.htm [Consulté le 26 septembre 2012]

D'un point de vue démographique néanmoins, l'histoire commune des peuples européen et juif justifie la durable proximité des sociétés israélienne et européenne. Une étude de la fondation onr ad Adenauer affirme qu'en 2009, 40% des Israéliens sont éligibles à la citoyenneté européenne du fait de leur racine européenne[1] ce qui facilite de fait leur libre circulation au sein de l'UE d'un point de vue physique mais aussi sur le plan économique. Ainsi, en 2008, parmi les filiales étrangères des 25 plus grandes multinationales israéliennes, 51% sont situées en Europe et juste 22% en Amérique du Nord[2].

Le partage d'idées et de valeurs de référence communes, même si elles n'ont pas toujours la même signification, contribue potentiellement à faciliter les interactions humaines et économiques entre les deux acteurs. Bien qu'il soit possible de constater que la société israélienne s'américanise[3], s'orientalise[4], est principalement méditerranéenne[5], voire « une combinaison de Cracovie et de Casablanca »[6] , ces facteurs culturels communs entre Israël et l'UE n'en demeurent pas moins des outils aux mains des agents européens et israéliens à même de favoriser le développement de leurs relations.

B- L'arrimage économique d'Israël à la CEE (1958-1975)

1 Voir: http://www.kas.de/israel/en/publications/16236/ [Consulté le 1er Juillet 2011], et TOVIAS, Alfred. Spontaneous vs. legal approximation: The Europeanization of Israel. *European Journal of Law Reform* 2007, vol.9, n° 3

2 Manufacturers Association of Israel, Tel Aviv University, Hebrew University, the Vale-Columbia Center on , (VCC), Sustainable International Investment. Israel's leading multinationals continue to expand domestically and abroad despite the crisis. March 2010. http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/Israel-Report-March2010.pdf [Consulté le 26 septembre 2012]

3 HARPAZ, Guy. The role of dialogue in reflecting and constituting International Relations: the causes and consequences of a deficient European-Israeli dialogue. *Review of international studies*, 2011, vol.37, n° 4 p.11-12.

4 AHIRAM, Ephraim, TOVIAS, Alfred. *Whither EU-Israeli relations? Common and divergent interests.* Frankfurt Peter Lang, 1995. p.205.

5 OHANA, David. Israel toward a Mediterranean Identity. In AVINERI, Shlomo and WEIDENFELDS, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.82-86.

6 DEL SARTO, Raffaella A. . *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area.* New York: Palgrave Macmillan, 2006. p.101.

Dès leurs prémices, les relations euro-israéliennes se situent dans un environnement particulièrement contraignant. Les États membres, et plus particulièrement la France, souhaitent sauvegarder leurs intérêts vis-à-vis des États arabes, pour des questions stratégiques, en pleine guerre froide, et énergétiques, du fait de leur dépendance en pétrole. Néanmoins, progressivement, du fait des différents facteurs énumérés ci-dessus, Israël et la CEE développent leurs relations au niveau économique. En 1975, Israël est ainsi le seul État non membre à bénéficier d'une zone de libre-échange avec la Communauté dans des termes équivalents à ceux des États scandinaves, de l'Autriche et de la Suisse[1]. Cet arrimage d'Israël à l'Europe répond à la perception israélienne de l'Europe comme son hinterland économique naturel. Cette perception résulte, nous l'avons vu, de l'étroitesse des relations judéo-européennes, de l'isolement régional d'Israël, de la relative courte distance qui la relie au continent européen ainsi que de l'attractivité du marché européen.

Le déficit commercial israélien vis-à-vis de la CEE en 1958 représente alors 80,3 millions de dollars[2]. À la fin du mois d'octobre 1958, le gouvernement israélien décide de remettre à la Commission un mémorandum examinant le futur des relations multilatérales avec la Communauté, tout en désirant parallèlement développer ses relations commerciales avec le Royaume-Uni et les autres États de la future Association européenne de libre-échange (AELE). Succédant aux États-Unis et à la Grèce, Israël décide aussi d'établir une mission auprès de la Commission à Bruxelles. L'année suivante, des relations diplomatiques sont établies officiellement entre la CEE et Israël. Le gouvernement Ben Gourion met en place les structures de coordination d'Israël avec la CEE dont un Comité interministériel sur le Marché commun.

Dans le mémorandum de 1958, Israël exprime son souhait de conclure un accord d'association sur la base de l'article 238 du traité de Rome[3], à portée politique. Les experts israéliens estiment alors qu'une union douanière ne serait pas dans l'intérêt d'Israël, notamment du fait des conséquences sur ses échanges commerciaux bilatéraux avec la France

---

1 DUCHÊNE, François. Israel in the eyes of Europeans: a Speculative Essay. In WEILER, Joseph H.H., GREILSAMMER, Ilan dir. *Europe and Israel : Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.18.

2 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.20.

3 TOVIAS, Alfred. Les relations entre Israël et l'Union européenne. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.395.

et l'Italie. En 1960, le Premier ministre israélien, David Ben Gourion, rencontre le Président de la Commission, Walter Hallstein, et exprime son désir de devenir membre associé à la Communauté.

En 1961, les pays membres de l'AELE, créée en 1960, et principalement le Royaume-Uni, avec ceux de la CEE, sont alors les principales destinations des exportations israéliennes. Celles-ci ont plus que doublé à destination de la CEE de 1958 à 1961 pour atteindre un montant de 69,4 millions de dollars. Les importations israéliennes depuis la CEE représentent 30,9% du total des importations israéliennes[1], les exportations israéliennes vers la CEE 25% du total des exportations israéliennes.

Table 3. 1961: Exportations israéliennes

vers	%
Les pays membres de l'AELE	32
Les pays membres de la CEE	28
L'Amérique du Nord	17
L'Asie	10
L'Europe centrale	5
L'Afrique	2

Table 4. 1961: Exportations israéliennes

par Pays	%
1.Royaume-Uni	19
2.USA	15
3.Allemagne de l'Ouest	10
4.Suisse	5,5
5.Belgique	5
6.Turquie	5
7.Pays-Bas	4,5
8.Yougoslavie	3
9.Hong-Kong	3
10.Italie	2,5
11.France	2,5
12.Suède	2
13.Finlande	1,5
14.Danemark	1,5
15.Canada	1,5

Source: adapté de : GREILSAMMER, Alain. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'État d'Israël*. Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981

La grande réforme économique menée en Israël en 1962, dont l'objectif est notamment d'adapter les structures du pays au 'modèle européen'[2], débouche sur la création d'une autorité au plan, chargée notamment de conseiller le gouvernement sur toutes les questions relatives à la CEE. Au mois de février 1962, Israël accueille la première mission de la CEE à se rendre sur son territoire, composée de 18 membres de l'Assemblée parlementaire des

1 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.20.

2 ibid. p.33

Communautés européennes, ancêtre du Parlement, avec à sa tête Alain Poher. Le 24 septembre, le Conseil donne à la Commission mandat de négocier avec Israël. Deux semaines avant, Levi Eshkol, futur Premier ministre israélien, rencontre le Premier ministre français George Pompidou qui lui promet son soutien. Les efforts diplomatiques israéliens se concentrent à la fois sur les milieux parlementaires européens, qui lui sont particulièrement favorables, et sur la France, dont elle connaît l'influence sur les décisions de la CEE et avec qui elle partage une relation excellente au niveau stratégique. En même temps, à la suggestion de la France, afin notamment d'éviter toute critique au niveau politique, le Conseil ouvre les négociations avec un État musulman, l'Iran.

Le problème qui se pose alors pour Israël porte sur l'encadrement normatif des négociations. Le statut d'État associé, régi par l'article 238 du traité de Rome, choisi par Israël, soulève de nombreuses réticences européennes. Alain Poher, alors président du groupe démocrate-chrétien du Parlement européen, incite ainsi les Israéliens à adopter une approche plus modeste et à fonder leurs demandes non plus sur l'article 238 mais sur les articles 111-113 à portée uniquement commerciale. La CEE souhaite éviter les problèmes d'ordre politique. Le mandat octroyé par le Conseil est substantiellement limité et porte uniquement sur quelques réductions tarifaires sur certains produits alors qu'Israël réclame un large accord préférentiel. Il espère aussi obtenir de larges concessions en matière agricole, et notamment sur les exportations d'oranges. Craignant que des privilèges ne soient concédés à l'Espagne, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie concernant les exportations d'oranges, Israël demande à ce que la CEE s'engage à lui accorder la même préférence qu'avec un autre pays tiers sur les oranges si ce dernier est un important exportateur d'oranges vers le marché européen[1]. Néanmoins, l'État israélien échoue à faire accepter la plupart de ses demandes et doit se contenter d'un accord a minima, perçu tout de même comme un premier pas vers un large accord préférentiel ou un statut d'État associé avec la CEE.

L'accord est signé le 6 juin 1964, en présence notamment de Golda Meir, ministre des Affaires étrangères du gouvernement Ben Gourion, et du Président de la Commission, Walter Hallstein. Il entre en vigueur le 1er juillet. Le discours du Président de la Commission, au lendemain de cet accord, est caractéristique de l'attitude positive qui prévaut au sein de la CEE vis-à-vis d'Israël :

1 ibid. p.39

« La Commission de la Communauté économique européenne s'en réjouit sincèrement et y voit une promesse augurant bien du développement de nos relations réciproques, consciente de ce que les affinités qui nous lient touchent aux racines les plus profondes de notre essence. C'est d'ailleurs pourquoi Israël a été l'un des premiers pays à nouer des relations diplomatiques avec la Communauté et à la reconnaître ainsi non seulement sur le plan du droit international public, mais aussi comme réalité préfigurant l'avenir »[1].

Il s'agit d'un accord non préférentiel comportant des réductions tarifaires d'environ 20% sur 25 produits, pour une période de trois ans[2]. Le sort des oranges, qui représentent alors 70% des exportations agricoles du pays, n'est pas réglé. Du reste, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée de l'accord général sur le tarif douanier et le commerce (*Most Favored Nation* - MFN), les concessions accordées à Israël sont censées être étendues aux États tiers. L'avancée pour Israël est donc limitée. Néanmoins, il faut noter que dès 1963 se tiennent aussi les négociations du Kennedy Round du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), qui résultent en une baisse de 35% en moyenne, sur cinq ans, des droits de douane sur les produits industriels. Cet accord bénéficie à Israël, qui signe les accords du GATT le 5 juillet 1962, ainsi qu'aux autres États signataires, dont les États de la CEE qui ont tous adhéré au GATT.

Parallèlement, sur le plan politique, Israël se rapproche de plus en plus des États-Unis. Ces derniers estiment que la CEE ne devrait pas faire de concessions bilatérales au-delà de celles du GATT, dans la mesure où elles porteraient atteinte aux principes de l'accord multilatéral. Il est important cependant pour Israël de briser son isolement régional à travers une diversification des sources de soutien politique et économique, et d'éviter que le rapprochement européen avec les États arabes ne se fasse au détriment d'Israël. C'est dans ce contexte que, le 4 octobre 1966, au lendemain de l'établissement de relations diplomatiques officielles d'Israël avec la RFA, il formule sa demande d'association avec la CEE. L'appui le plus sûr d'Israël est alors celui de l'Assemblée européenne qui adopte, le 25 mars 1965, le rapport Moro, affirmant que « seule l'association d'Israël à la Communauté européenne (…)

1 HALLSTEIN, Walter. Déclaration de Walter Hallstein, à l'occasion de la signature de l'Accord commercial avec Israël le 4 juin 1964. 1964. http://jss.over-blog.com/article-29135225.html [Consulté le 19 novembre 2012]

2 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.41.

permettrait de satisfaire les intérêts réciproques »[1]. La RFA se fait aussi l'avocate d'Israël sur cette question comme sur d'autres dossiers tels que la question des exportations d'oranges.

Le déclenchement de la guerre des Six jours, le 5 juin 1967, vient nuire aux négociations sur la demande d'association. La France met fin à la nature privilégiée de ses rapports avec Israël et la RFA proclame sa 'neutralité'. Alors que la Commission transmet le 22 juin au Conseil un rapport sur les relations CEE-Israël préconisant l'association d'Israël au Marché commun, et que le Parlement continue à appuyer les démarches israéliennes, le Conseil, et plus particulièrement la France et l'Italie, s'oppose à la demande israélienne. Jusqu'en 1969, les négociations vers un nouvel accord se heurtent aux diplomaties française et italienne qui souhaitent notamment protéger leurs agriculteurs[2], Israël étant un grand producteur de fruits et de légumes.

Dans ce contexte, la politique méditerranéenne du gouvernement Pompidou favorise les négociations avec Israël. En juillet 1969, la France accepte le principe d'un accord préférentiel avec Israël, à condition que le Conseil approuve l'ouverture de négociations exploratoires avec les États arabes, et en particulier l'Égypte. Le Conseil, après avoir accepté la proposition de la Commission concernant la négociation d'un accord préférentiel avec Israël le 17 octobre 1969, demande simultanément d'entreprendre des discussions exploratoires avec l'Égypte et le Liban[3].

Un accord préférentiel est signé avec Israël le 29 juin 1970. Pour une durée de cinq ans, il prévoit une réduction de 50% des droits de douane sur les produits industriels, à l'exclusion de certains produits sensibles, et de 30 à 40% sur les exportations agricoles. L'accord préférentiel israélien est signé le même jour que celui de la CEE avec l'Espagne[4], qui bénéficie, comme Israël, d'un revenu national plus élevé que les autre pays méditerranéens. Les deux accords reposent sur la même base juridique, l'article 113 à portée uniquement commerciale.

---

1 ibid. p.56

2 TOVIAS, Alfred. Les relations entre Israël et l'Union européenne. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.395.

3 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.76.

4 HATTIS ROLEF, Susan. *Political Dictionary of the State of Israel.* Jerusalem the Jerusalem publishing house, 1993. p.103.

Les conséquences de l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark à la Communauté en 1973, sur les pays tiers, amènent la CEE à élaborer des propositions visant à définir une politique méditerranéenne globale dès la fin de l'année 1972. La situation économique d'Israël appelle à un approfondissement des accords avec la CEE. Suite à la guerre des Six jours, la consommation publique en Israël augmente de manière excessive, du fait des dépenses de défense, tout comme la consommation privée, qui réagit à la période de récession précédant la guerre. Les exportations se développent, mais sans toutefois suivre le rythme des importations. Par ailleurs, elles sont trop dépendantes des ventes d'agrumes et de diamants. Lorsque les propositions de la Commission sont publiées, le gouvernement israélien se montre très satisfait. Selon le ministre des Affaires étrangères israélien, Abba Eban, Israël aurait avantage à être associé aux autres pays méditerranéens à travers une alliance globale avec la CEE, du fait de son isolement régional. Le Conseil donne mandat le 25 juin 1973 à la Commission de négocier avec Israël.

L'éclatement de la guerre d'Octobre ne retarde pas réellement les négociations. Elle convainc plutôt Israël de l'urgence d'un accord de libre-échange avec la CEE. La guerre crée en effet en Israël une inflation accrue, une hémorragie de devises ainsi qu'un déficit important de la balance commerciale et de la balance des paiements. Le pays s'installe dans la récession. En outre, la Communauté est désireuse de commencer au plus tôt le 'dialogue euro-arabe' dont le projet est accepté suite à la conférence des chefs d'États et de gouvernement à Copenhague en décembre 1974. Il lui faut donc clore préalablement le dossier israélien afin qu'il ne vienne pas geler les discussions avec les États arabes. Ces derniers sont en effet désireux, déjà, de lier les aspects politiques et économiques du dialogue. Les neuf États membres refusent néanmoins d'annuler, et même de retarder la signature de l'accord avec Israël, malgré les pressions des États arabes en ce sens[1]. Ces États affirment que l'accord renforcerait l'économie israélienne et donc sa politique dans les territoires occupés. La première réunion du 'dialogue' aura tout de même lieu un mois après la signature de l'accord avec Israël.

Israël devient ainsi le premier pays méditerranéen à conclure un accord de libre-échange avec la CEE, signé le 11 mai 1975 à Bruxelles, dit 'accord de coopération', dans le

[1] RUCZ, Claude Les mécanismes de coopération dans le cadre du Dialogue euro-arabe. *Annuaire français de droit international,*, 1978, vol.24, n° 1 p.975. Voir aussi :KHADER, Bichara. Les relations CEE- Israël et l'avenir du dialogue euroarabe. *Revue française d'études politiques méditerranéennes*, 1975, vol.11, n° 1

cadre de la 'politique méditerranéenne globale' de la CEE, lancée en 1972. Des accords suivront entre la CEE, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Syrie, dans le cadre de cette politique[1].

Les principaux acteurs de cet accord en Israël sont Itzhak Rabin, qui succède à Golda Meir comme Premier ministre d'Israël dès les lendemains de la guerre de Kippour, Shimon Pérès, ministre de la Défense du gouvernement Rabin, et Yigal Allon, ministre des Affaires étrangères. Le principe est celui de la suppression progressive des droits de douane sur les produits industriels. En matière agricole, l'accord est plus limité et ne prévoit que des concessions tarifaires sur 85% des exportations agricoles israéliennes. Il est notablement plus favorable à Israël qu'à la CEE dans la mesure où la réduction des droits de douane israéliens prévue est beaucoup moins rapide que celles des droits communautaires. Les droits de douane de la Communauté doivent en effet être supprimés en trois temps jusqu'à la date limite du 1er juillet 1977, alors que pour Israël, il s'agit du 1er janvier 1985, avec possibilité de report deux fois deux ans dans certaines conditions. Par ailleurs, une clause dite de protection des industries naissantes permet à Israël de rétablir des droits jusqu'à 20% sur une partie de ses importations communautaires dans certaines conditions. L'accord contient aussi un protocole supplémentaire sur la coopération industrielle, scientifique et économique entre Israël et la CEE, visant à favoriser le développement industriel israélien, ainsi qu'un protocole financier permettant à Israël de recevoir des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)[2] pour un montant de 30 millions d'écus. Ce dernier protocole est reconduit à trois reprises jusqu'en 1996.

L'accent mis sur le secteur industriel se justifie par la polarisation de celui-ci en Israël. D'un côté se situe un petit nombre d'industries à la pointe de la technologie, et de l'autre, une masse d'industries conservatives dépendantes d'aides étatiques et opérant sur un marché local ultra protégé. L'accord est donc censé accroître l'efficience du secteur industriel israélien à

---

1 Sur la politique méditerranéenne globale de la CEE, voir : http://www.medea.be/fr/themes/cooperation-euro-mediterraneenne/cooperation-euro-mediterraneenne-historique/ [Consulté le 26 septembre 2012]

2 SHACHMUROVE, Yochanan. The integration of the Israeli Economy into the EEC: Recent Trends and a Forecast. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.74.

travers un meilleur accès des exportateurs israéliens au marché européen et grâce à l'effet darwinien de la concurrence à l'importation sur les industries israéliennes[1].

D'un point de vue institutionnel, une commission mixte est chargée de la gestion courante des relations CEE-Israël. Une commission fonctionnait déjà auparavant, créée par l'accord de 1964, mais la coopération entre les deux parties se limitait à des rencontres au niveau diplomatique. Un Conseil de coopération, ancêtre du Conseil d'association, est chargé de définir les grandes orientations politiques de leurs relations.

Si l'accord de 1975 reflète tout particulièrement les intérêts israéliens, celui de 1995 favorisera davantage les intérêts européens, entrainant ainsi un rééquilibrage[2]. Dans ses rapports bilatéraux avec la CEE, Israël se trouve en 1975 au même niveau que les pays de l'AELE, bien que situé au Proche-Orient. Les exportations industrielles israéliennes vers les États de la CEE augmentent de 1976 à 1980 à un rythme rapide. La croissance des exportations israéliennes vers les États de la CEE est en effet supérieure de 9,7% à celle de l'ensemble des exportations israéliennes. Lors d'une séance du Parlement en novembre 1978, questionné sur les avantages pour la CEE de cet accord, le président en exercice du Conseil, M. Von Dohnanyi, répond que si les exportations d'Israël vers la Communauté ont augmenté de 72% entre 1975 et 1977, les exportations de la Communauté ont tout de même augmenté de 14% sur la même période[3].

Parallèlement au développement des relations économiques entre Israël et les États membres se met en place la CPE. Malgré la CPE, les désaccords sont réguliers entre les délégations des États membres aux Nations-Unies lors des votes sur le conflit[4]. Par exemple, en 1974, la France est le seul État membre à s'abstenir sur la résolution octroyant à l'OLP un statut d'observateur à l'ONU, les autres États membres ayant voté négativement. Cependant, les années suivantes, les Neuf défendent généralement d'une seule voix le principe d'une

---

1 TOREN, Benny. Impact of the FTA Agreement with the EEC on Israeli Industry. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. Voir aussi : HATTIS ROLEF, Susan. *Political Dictionary of the State of Israel.* Jerusalem the Jerusalem publishing house, 1993. p.103.

2 Entretien avec Marcel Shaton, ancien représentant du ministère de l'Industrie israélien auprès de la représentation israélienne à Bruxelles, réalisé à Tel Aviv le 11 mai 2011

3 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.130.

4 LINDEMANN, Beate. Votes of EC members at the UN on Questions Related to Israel. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.307.

reconnaissance mutuelle, entre Israël et ses voisins arabes. Du reste, ils s'opposent de manière générale aux résolutions assimilant le sionisme au racisme à l'ONU. Ce soutien à la reconnaissance d'Israël est aussi perceptible à travers leurs réactions concernant toutes tentatives d'exclusion d'Israël d'organisations internationales. Ils rejettent en effet unanimement les efforts de certains États arabes, dont l'Iran, de l'exclure de l'ONU aux assemblées générales de 1982 et 1983[1]. Bien que membre de l'UNESCO depuis 1949, Israël se trouve exclu de la division asiatique après la guerre de 1973. Il dépose alors sa candidature à la division européenne de l'organisation dans laquelle il est accepté[2], et dont il fait partie jusqu'à aujourd'hui.

L'enjeu d'une 'politique méditerranéenne' de la CEE, visant à la constitution d'une zone de libre-échange dans la région, est aussi de favoriser une reconnaissance mutuelle des États de la région. Après l'échec du dialogue euro-arabe, qui achoppe sur des divergences politiques, la signature des accords d'Oslo rendra possible la création du partenariat euro-méditerranéen.

C- Associer Israël sans l'isoler régionalement : L'accord 'euro-méditerranéen' dans le contexte d'Oslo (1976-2000)

Avant la signature de l'Accord d'association 'euro-méditerranéen' entre Israël et l'UE en 1995, leurs relations étaient régies par l'accord de 1975. Le contexte politique suivant les élections parlementaires israéliennes de 1977, menant à la victoire du Likoud et de son leader Menahem Begin, ancien chef de l'Irgoun[3], détériore les relations politiques entre Israël et les États membres. La RFA, dont le Chancelier, Helmut Schmitt, entretient des relations difficiles avec le nouveau Premier ministre israélien, se rapproche progressivement des positions politiques françaises vis-à-vis de la question palestinienne. Le Royaume-Uni, à travers la voix

1 ibid. p.311

2 STEINBERG, Gerald M. Science and politics: the links between Israel and the EC. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1988. p.344.

3 L'Irgoun est une organisation israélienne considérée comme terroriste qui sévit pendant la période mandataire. Elle est notamment responsable de l'attentat contre l'hôtel du roi David à Jérusalem en 1946.

de Lord Carrington, défend progressivement la représentativité de l'OLP vis-à-vis du peuple palestinien lors des négociations.

Un regain de tension dans les relations israélo-françaises est provoqué par l'affaire Abu Daoud en janvier 1977. Abu Daoud est un Palestinien accusé d'avoir fomenté les attentats de Munich contre l'équipe olympique israélienne en 1972. Il est arrêté par les autorités françaises, en collaboration avec le Mossad israélien. Or la France, du fait de considérations politiques, décide de libérer et d'expulser le terroriste palestinien, alors que l'Allemagne et Israël ont fait des demandes d'extradition[1] vers leurs États. Du reste, l'attitude dure du nouveau gouvernement israélien vis-à-vis des territoires occupés – les considérant comme faisant partie intégrante de *'Eretz Israel'* [terre d'Israël] – provoque une attitude hostile de la part du gouvernement français. Les accords de paix bilatéraux, dit de 'Camp David' entre Israël et l'Égypte en 1978, faisant suite à la visite du Président Sadate à Jérusalem en novembre 1977, ne sont pas non plus bien accueillis par la France. Elle soutient en effet une paix multilatérale entre Israël et ses voisins, perspective que rejette Menahem Begin qui privilégie les négociations bilatérales. Le Président français Valéry Giscard d'Estaing exprime sa volonté de faire entendre la voix de l'Europe dans une lettre adressée à ses partenaires, concernant le rôle du Conseil européen. Cette initiative inquiète les Israéliens qui craignent une influence grandissante de la France sur les positions européennes à travers le Conseil européen. Politiquement, les relations entre Israël et les États membres sont donc tendues au lendemain de l'élection de la nouvelle ne sset en 1977.

En outre, le nouveau mode de nomination des parlementaires européens à partir de 1979, le suffrage universel, inquiète Israël. L'Assemblée européenne est jusqu'alors considérée comme le meilleur soutien d'Israël parmi les institutions communautaires depuis 1958, cette dernière ayant régulièrement appuyé les demandes israéliennes vis-à-vis de la CEE[2]. Les parlementaires européens, alors uniquement issus des parlements des États membres eux-mêmes, sont désormais élus directement par le peuple européen. Cette évolution ne plait guère à Israël du fait de la défiance grandissante dont il fait l'objet au sein des populations européennes après la guerre des Six jours. Il n'en reste pas moins que depuis

---

1 GAL-OR, Noemi. Suppressing Terrorism: European-Israeli Cooperation. In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1988. p.329.

2 GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. p.125.

l'accord de 1975, les contacts entre Israël et la CEE sont de plus en plus fréquents. Le Parlement européen et la Knesset se rendent des visites mutuelles. En mars 1979, un bureau de représentation de la Commission, ancêtre de la délégation de l'UE, s'ouvre à Tel Aviv suite à des demandes répétées d'Israël.

Ce contexte politique, ainsi que l'intervention militaire israélienne au Liban en 1982, ne favorisent pas de réelles avancées dans l'approfondissement des relations entre la CEE et Israël. L'accord de 1975 continue néanmoins de porter des fruits en accroissant leurs échanges commerciaux. Dès lors se dessine une réalité paradoxale. Leurs relations économiques sont très satisfaisantes mais leurs relations politiques semblent se dégrader. Ce paradoxe perdure jusqu'à aujourd'hui. Il n'en reste pas moins qu'Israël a besoin de la CEE et de l'appui de ses États membres, aussi bien économiquement que diplomatiquement. En outre, la CEE souhaite intégrer Israël au sein de sa sphère d'influence normative. Cette volonté mutuelle dépasse leurs divergences politiques qui touchent principalement aux frontières d'Israël et donc à la question palestinienne.

Le troisième élargissement de la CEE à la Grèce, puis au Portugal et à l'Espagne, inquiète Israël qui craint notamment pour ses exportations agricoles vers la CEE. La compétition entre l'Espagne et Israël, plus particulièrement sur les marchés des fleurs, des légumes et de l'alimentation industrielle, est notable. Du fait de l'élargissement de l'Union douanière à ces États, et plus particulièrement avec l'Espagne, Israël craint une baisse de ses exportations sur ces marchés. Il négocie ainsi, de même que les autres États méditerranéens, un protocole additionnel avec la CEE visant à obtenir des compensations suite à cet élargissement. Selon ce dernier, signé en décembre 1987, certains légumes, fruits et certaines fleurs, bénéficieraient des mêmes droits de douane appliqués par la Communauté sur les importations depuis l'Espagne et le Portugal[1]. Les retombées touristiques de cet élargissement sont tout de même estimées comme positives en Israël, qui espère que l'intégration de l'Espagne et de la Grèce dans la CEE favoriseront leur reconnaissance diplomatique d'Israël.

La perspective de la mise en place du Marché unique, suite à l'Acte unique européen signé en 1986, explique la volonté israélienne de négocier un nouvel accord à partir de 1988. L'objectif principal est de réduire les barrières commerciales non tarifaires entre Israël et la

[1] TOVIAS, Alfred. Israel's experience in dealing with the EU. *Euromed Seminars*, 1996. http://www.euromed-seminars.org.mt/seminar01/papers/tovias.htm [Consulté le 18 juillet 2012]

CEE. Néanmoins, dans le contexte de la Première intifada, et face à la politique d'expansion territoriale d'Israël, la Communauté refuse de considérer la demande israélienne jusqu'au lendemain de la guerre du Golfe. Alors que la CEE entend uniquement améliorer l'accord existant, Israël exprime son désir d'intégrer l'Espace Economique Européen (EEE), union économique réunissant les États membres et les États de l'AELE, sauf la Suisse. Elle refuse toutefois de souscrire à une des quatre libertés, la liberté de circulation des travailleurs, du fait de craintes liées à l'immigration d'étrangers en Israël et à l'émigration d'Israéliens vers le continent européen. La CEE insiste par ailleurs sur le fait qu'Israël doit d'abord approfondir ses relations commerciales avec ses voisins. Elle considère qu'ancrer Israël uniquement au sein de la CEE le desservirait in fine dans la mesure où cela le détacherait économiquement de sa région. Du reste, il est délicat politiquement pour la CEE d'intégrer Israël au sein de l'EEE vis-à-vis des autres États méditerranéens non membres, même si cela peut se justifier en termes économiques[1]. Dans ce contexte, Itzhak Rabin, nommé Premier ministre par le Président israélien suite aux élections législatives de 1992, décide de négocier un nouvel accord venant uniquement approfondir l'accord précédent. Il porte notamment sur la question des règles d'origine, le libre-échange dans le secteur des services, de l'agriculture, la libre circulation des capitaux et la participation d'Israël à des programmes de recherche européens tels qu'ESPRIT ou RACE, dont font partie les États de l'AELE.

C'est dans le contexte de la conférence de Madrid sur la paix au Moyen-Orient, fin décembre 1993, que le Conseil octroie à la Commission un mandat officiel l'autorisant à mener les négociations avec Israël. Elles aboutissent en novembre 1995 avec la signature de l'accord 'établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part'[2]. Globalement, les négociations se déroulent sans encombre du fait d'un contexte politique prometteur[3]. Israël conclut un accord de paix bilatéral avec la Jordanie en 1994 et les accords d'Oslo II sont signés en 1995.

Oded Eran, alors vice-président pour les affaires économiques au ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi, est chargé d'une partie des négociations avec l'UE.

---

1 ibid.

2 European communities, Member States and Israel. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part. 2000.

3 Entretiens réalisés les 4 août et 7 septembre 2009 à Tel Aviv avec Oded Eran, ancien chef de la représentation israélienne à Bruxelles

Bien que la Commission soit responsable légalement de la négociation des accords commerciaux extérieurs, le négociateur israélien explique que de nombreux points sont directement négociés avec les États membres. C'est le cas par exemple de l'inclusion du maïs doux congelé dans les accords, vis-à-vis duquel il est nécessaire de convaincre la France, récalcitrante, grâce à une rencontre entre Oded Eran et Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères. Marcel Shaton, représentant du ministère de l'Industrie israélien à la représentation israélienne auprès de l'UE à Bruxelles, négocie la partie commerciale de l'accord. Il souligne que la volonté européenne d'ajouter, peu avant la signature de l'accord, l'expression 'accord euro-méditerranéen' devant l'Accord d'association, au même titre que les autres accords entre l'UE et les États méditerranéens, mécontente les Israéliens. L'approche régionaliste européenne se heurte à la volonté d'Israël qui souhaite voir reconnu son 'statut privilégié' vis-à-vis de l'UE, octroyé lors du Conseil européen d'Essen de 1994 sous présidence allemande :

> « Le Conseil européen estime qu'il convient de donner à Israël un statut privilégié vis-à-vis de l'UE sur la base de la réciprocité et de l'intérêt mutuel, eu égard à son niveau élevé de développement économique. Le développement économique régional au Moyen-Orient, y compris des territoires palestiniens, s'en trouvera aussi renforcé »[1].

L'objectif de l'UE n'est pas en effet d'isoler Israël de son environnement régional, tel qu'elle le rappelle lors du deuxième Conseil d'association UE-Israël :

> « Les relations bilatérales avec chacun des partenaires méditerranéens, dont Israël, doivent aussi être perçues dans l'objectif de promouvoir le commerce mutuel et de la croissance du réseau des accords d'association euro-méditerranéens. L'UE est convaincue que la coopération et l'intégration économique bénéficient à tous les États concernés. C'est une des raisons du lancement du Processus de Barcelone, dont l'objectif est de créer, d'ici 2010, une zone de libre-échange recouvrant la région dans son intégralité, et ainsi, de favoriser des progrès vers la paix, la stabilité et la prospérité économique »[2].

---

1 European Council. Essen Council Declaration. 9 and 10 December 1994.

2 EU-Israel 2nd Association Council. Statement of the European Union. 20 November 2001.

Le délai de ratification de l'accord est particulièrement long puisqu'il ne sera ratifié qu'en 2000. Deux raisons expliquent ce retard. D'une part, le contexte politique, et d'autre part, la situation politique interne de la Belgique. La nomination de Benjamin Netanyahou, du Likoud, comme nouveau Premier ministre d'Israël en 1996, engendre une crispation des liens politiques entre Israël et les États membres du fait de son attitude révisionniste vis-à-vis des accords d'Oslo[1]. Deux États sont à l'origine de la longueur du processus de ratification : la France, pour des raisons politiques, et la Belgique, du fait de sa situation politique interne, étant donné les nombreux parlements devant ratifier l'accord : celui de la Wallonie, de la Flandre, ainsi que des différentes communautés à Bruxelles, sept parlements au total.

La longueur du processus de ratification n'implique pas de réels problèmes quant à son application. En effet, étant donné qu'il était connu que le processus de ratification au sein de l'UE prenait du temps, les deux parties se sont accordées pour que l'entrée en vigueur des provisions commerciales de l'accord soit séparée du reste de l'accord, intégrées ainsi à un accord intérimaire. Cet accord intérimaire rentre en vigueur le 1er janvier 1996[2], puisqu'il n'a pas besoin d'être ratifié. Il est intéressant de noter que l'Accord d'association avec le Liban, dans le cadre des accords euro-méditerranéens, connaît la même procédure. Signé en 2002, et ratifié en 2006, un accord intérimaire permet aussi la rentrée en vigueur de sa partie commerciale au lendemain de sa signature[3]. À contrario, la nature dite 'intérimaire' de l'Accord d'association avec l'Autorité palestinienne, signé en 1995, est justifiée par le caractère a priori transitoire de cet accord jusqu'à l'établissement d'un État palestinien.

Comparé à l'accord de 1975, l'Accord d'association avec Israël ne contient pas d'avancées majeures. La plupart des provisions à caractère commercial apparaissent déjà dans l'accord précédent. Sur la question des services, du fait de désaccords entre les deux parties, notamment sur le secteur de l'assurance, seule une clause générale ne prévoyant aucune obligation est adoptée. Trois types de biens sont différenciés dans l'accord: les biens industriels, les biens industriels avec une composante agricole et les biens agricoles.

---

1 Entretien avec Eyal Inbar, conseiller économique israélien auprès de la délégation de l'UE à Tel Aviv, rencontré le 9 septembre 2009 à Tel Aviv

2 Entretiens avec Oded Eran, ancien chef de la représentation israélienne à Bruxelles, réalisés les 4 août et 7 septembre 2009 à Tel Aviv

3 The European Community and the Republic of Lebanon. Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part. 30 September 2002.

Concernant la première catégorie, il n'y a pas de réelle nouveauté. Dans le secteur agricole, bien qu'un des objectifs de l'accord soit la libéralisation progressive de celui-ci, les désaccords entre les deux parties sur la nature des concessions mutuelles en limitent la portée. La protection du secteur agricole domestique en Israël s'explique notamment par sa situation politique et ses difficiles relations avec les voisins arabes. L'autosuffisance dans ce secteur est alors perçue comme une sauvegarde potentielle contre un éventuel embargo économique[1].

Cet accord apporte une légère modification sur les règles d'origine[2], c'est-à-dire les critères appliqués pour définir l'endroit où un produit a été fabriqué, essentielles en commerce international. Il est institué que les produits exportés par Israël vers l'UE et bénéficiant de l'accord ne doivent pas avoir été produits à plus de 10% de leurs valeurs ajoutées en dehors d'Israël[3].

Sur la question des marchés publics, Israël obtient que soit adoptée une liste positive et non négative. En d'autres termes, cette liste contient uniquement les domaines qui seront soumis à la libre concurrence, et non juste ceux que les deux parties ne souhaitent pas libérer, réduisant ainsi leur nombre. Cet accord protège ainsi Israël d'une trop forte concurrence avec l'UE, Israël cherchant principalement à libérer le marché public du secteur des télécommunications. La liste contient aussi, à la satisfaction de l'UE, les secteurs de l'énergie, de l'eau et des transports[4]. Deux accords séparés sont signés dans ce secteur en 1996.

Quant au mouvement des capitaux, le principe de la libre circulation est posé mais les exceptions prévues si importantes que le principe est vidé de sa substance.

Sur le plan politique néanmoins, l'accord contient des avancées réelles puisqu'un Conseil d'association est créé, devant se réunir une fois par an au niveau ministériel. Côté

---

1 Certains auteurs israéliens s'opposent alors à cette vision et affirment qu'Israël devrait au contraire réduire le niveau de protectionnisme de son secteur agricole. Voir: HIRSCH, Moshe. The 1995 Trade Agreement Between the European Communities and Israel: Three Unresolved Issues. *European Foreign Affairs Review*, 1996, vol.1, n° 1

2 « C'est-à-dire les critères utilisés pour attribuer une origine nationale à un produit importé afin de déterminer s'il a droit à l'exonération ou aux réductions douanières prévues par l'accord ». TOVIAS, Alfred. Les relations entre Israël et l'Union européenne. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.397.

3 Voir article 12 du protocole 4, European communities, Member States and Israel. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part. 2000

4 Entretien avec Marcel Shaton, ancien représentant du ministère de l'Industrie israélien auprès de la représentation israélienne à Bruxelles, réalisé à Tel Aviv le 11 mai 2011

européen, alors que le Conseil de coopération était composé de membres de la Commission européenne, au sein du Conseil d'association siègent désormais aussi les États membres. C'est lors de ses réunions que se déterminent les développements qualitatifs des accords entre l'UE et Israël, en fonction des intérêts bilatéraux et du contexte politique. Un comité d'association est chargé de la mise en œuvre de l'accord.

Au niveau scientifique, Israël est le premier pays non membre de l'UE, de l'AELE ou de l'EEE, à signer en 1996 l'accord cadre européen lui permettant d'intégrer les équipes de recherche scientifiques européennes, au sein du 4ème programme cadre de recherche (1994-1998). Les universités israéliennes s'opposent dans un premier temps à cet accord, craignant qu'il serve à justifier une baisse de leurs budgets. C'est le ministère de l'Industrie israélien qui se montre très favorable à sa signature, et qui obtiendra gain de cause. C'est sans doute une des plus grandes avancées dans les relations UE-Israël après l'accord de 1975. Selon Marcel Shaton, actuel directeur de l'ISERD (*Israel Europe Research and Development Directorate*), Organe interministériel israélien en charge de la coopération avec le programme cadre européen, plus d'articles scientifiques en sciences sont signés par des équipes de recherche euro-israéliennes qu'israélo-américaines aujourd'hui[1]. Au niveau financier, il estime que les bénéfices pour Israël sont équivalents à 200 millions d'euros, depuis la participation au quatrième programme cadre jusqu'à 2011, sans parler de l'apport de connaissance qu'il estime à 1,5 milliard. Le septième programme cadre (FP7) de l'UE pour la recherche est la principale source de financement publique et sélective pour les projets de recherche en Israël en 2011. Israël est un des États non membres, associés au FP7, les plus actifs au sein des projets de recherche européens[2]. Arrimer Israël à l'UE au niveau scientifique est ainsi un moyen, d'un point de vue européen, de bénéficier du savoir israélien, et, du point de vue israélien de le faire exploiter plus efficacement par l'industrie européenne.

Au niveau normatif enfin, l'idée du rapprochement des législations israélienne et européenne est introduite dans l'accord par une 'clause dite de rapprochement légal' (*approximation clause*), l'article 55. L'article fait référence à la nécessité pour les deux parties de « tout mettre en œuvre pour rapprocher leurs législations respectives afin de faciliter la

1 Entretien avec Marcel Shaton, ancien représentant du ministère de l'Industrie israélien auprès de la représentation israélienne à Bruxelles, réalisé à Tel Aviv le 11 mai 2011

2 EU-Israel 11th Association Council. Statement of the European Union. Brussels, 24th of July 2012.

mise en œuvre du présent accord »[1]. Littéralement, il semble évoquer la possibilité que soit intégré progressivement au sein de l'acquis communautaire[2] le corpus législatif israélien, ce qui constituerait plutôt une exception dans les relations extérieures de l'UE[3]. Cependant, de facto, il revient insidieusement à introduire l'idée que l'adoption de l'acquis communautaire concerné par les accords sectoriels doit s'opérer sur une base volontaire par Israël, et non automatique et progressive comme pour les États candidats ou les États de l'EEE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. La même formulation est utilisée dans les accords d'association avec les autres États du Mashrek : la Jordanie, le Liban, l'Égypte et la Syrie. À contrario, les accords d'association avec les États du Maghreb, dont la Tunisie, l'Algérie et le Maroc, font référence explicitement à un rapprochement progressif de la législation de ces États avec celle de la Communauté dans les secteurs couverts par ces accords. Par exemple, concernant l'Accord d'association avec l'Algérie, la clause de rapprochement légale fait référence à une coopération visant à « aider l'Algérie à rapprocher sa législation de celle de la Communauté dans les secteurs couverts par cet accord »[4].

Au Moyen-Orient, les accords de l'UE avec deux États ou entités politiques – l'Autorité palestinienne et la Turquie – contiennent des clauses de rapprochement légal particulières. L'Accord d'association avec l'Autorité palestinienne ne fait référence qu'à une future coopération visant à rapprocher la législation palestinienne de l'acquis communautaire dans les secteurs couverts par l'accord. Autrement dit, cette clause ne devrait s'appliquer de facto qu'au lendemain de la création d'un véritable État. Bien qu'une mission extérieure de l'UE 'règle de droit', venant renforcer la mission de police EUPOL COPPS à Ramallah, ait été créée en 2008, la portée de son travail est pour le moment extrêmement limitée étant

---

1 European communities, Member States and Israel. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part. 2000

2 L'acquis communautaire se définit comme l'ensemble des droits et des obligations qui lient les États membres entre eux au sein de l'UE. Il est donc en constante évolution et comprend les traités, la législation adoptée en application des traités et la jurisprudence de la CEJ, les déclarations et résolutions adoptées par l'UE, les actes relevant de la PESC et de la justice et des affaires intérieures, ainsi que les accords internationaux.

3 PETROV, Roman. Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries. *European Foreign Affairs Review*, 2008, vol.13, n° 1

4 European communities, Member States and Algeria. Euro-Mediterranean agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part. 2005.

donné l'absence de souveraineté palestinienne[1]. Concernant la Turquie, une décision datant de 1995 du Conseil d'association CEE-Turquie prévoit la consultation d'experts turcs lors de la formulation de nouvelles législations par la Commission dans un domaine affectant directement l'union douanière entre la CEE et la Turquie. De la même manière que pour les États de l'EEE, la Turquie se trouve ainsi associée au processus de formation des décisions (*decision shaping*) de l'UE, seuls les États membres étant autorisés à participer au processus de prise de décision (*decision making*) européen. En ce qui concerne Israël, l'Accord d'association avec l'UE ne prévoit pas de telles consultations mais uniquement un rapprochement normatif de type volontaire et progressif dans les différents secteurs concernés par cet accord, ainsi qu'un échange d'information mutuel. Cependant, Israël cherchera par la suite à se rapprocher du modèle turc prévoyant une participation formelle à la formation de décisions européennes, voire suisse qui ne prévoit qu'une association informelle d'experts lors de la formation de décisions affectant leurs accords sectoriels[2].

Chapitre 2 - Le 'modèle suisse' adapté aux relations UE-Israël : Opportunités et contraintes (2000-2008)

A- Le Plan d'action : Un 'statut privilégié enfin reconnu

L'éclatement de la Seconde intifada, suite à l'échec des négociations de Camp David en septembre 2000, rend difficile politiquement l'approfondissement de leurs relations. Il faut en effet attendre l'élargissement de 2004 pour que celles-ci connaissent un nouvel élan, favorisé par l'intégration des États d'Europe de l'Est, plus favorables à Israël. L'acceptation de la Feuille de route par Israël, avec ses 14 amendements, en mai 2003, crée un climat propice aux négociations avec l'UE. Un accord est signé entre Israël et l'UE en juillet 2004 prévoyant une coopération d'Israël dans le programme européen de positionnement par

1 Voir infra, partie IV, chapitre II

2 Voir infra, chapitre III

satellite, Galileo. Des négociations s'ouvrent sur l'approfondissement général de leurs relations. Oded Eran, alors représentant d'Israël à Bruxelles, explique les effets de la Feuille de route sur les relations UE-Israël :

> « Les négociations avec l'UE ont commencé après l'acceptation de la Feuille de route en 2003 par Israël. Celle-ci a facilité mon travail avec l'UE. Je n'avais plus qu'à déblayer le chemin. Je pensais que leurs relations devaient être améliorées. Il me paraissait donc pertinent d'utiliser le contexte favorable induit par la Feuille de route, sachant que je connaissais la volonté européenne d'inclure le Sud dans la Politique européenne de voisinage. Israël a ainsi été le premier État hors Europe de l'Est à signer un Plan d'action avec l'UE »[1].

Lors du Conseil d'association UE-Israël de novembre 2003, les deux parties discutent déjà des enjeux de la PEV vis-à-vis d'Israël. L'administration israélienne comprend que cette politique devrait favoriser une meilleure intégration d'Israël au sein du Marché intérieur ainsi qu'une participation à différents programmes européens. L'objectif exprimé est d'établir des relations plus étroites entre l'UE et Israël, sur la base des valeurs partagées[2]. Les plans d'action constituent plus généralement le principal outil de la PEV lancée suite à l'élargissement européen à l'est et inspirée de l'approche européenne vis-à-vis des nouveaux entrants. Ce sont des documents énumérant les différents domaines d'approfondissement potentiel des relations entre l'UE et ses voisins méditerranéens et d'Europe de l'Est, et non des accords approfondissant directement les accords précédents.

Du reste, les États du 'voisinage européen' ne sont pas destinés à devenir des États membres. La capacité de puissance de l'UE vis-à-vis de ces États[3] est donc différente, puisque ces 'voisins' ne disposent pas de la 'carotte' de l'intégration afin d'adopter l'acquis communautaire notamment, et ne sont donc pas soumis dans les faits au principe de conditionnalité caractérisant les relations avec les États candidats. Il n'en reste pas moins qu'un des objectifs de la PEV est d'exercer le '*soft power'* européen vis-à-vis de ses nouveaux voisins et ainsi favoriser la stabilité dans son nouveau voisinage, tout en évitant un nouvel élargissement. Il n'est donc pas question d'intégrer ces 'voisins' au sein des

1 Entretien avec Oded Eran réalisé le 7 septembre 2009 à Tel Aviv

2 European Commission. European Neighbourhood Policy-Country Report Israel. 12 May 2004.

3 Voir RUPNIK, Jacques. *Les banlieues de l'Europe: les politiques de voisinages de l'Union européenne.* Paris: Presse de la FNSP, 2007. p.9

institutions européennes[1], mais de diffuser au mieux les normes européennes. Les instruments utilisés sont ceux qui ont fait leur preuve envers les anciens États candidats, Twinning et TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange*)[2]. En contrepartie, les 'voisins' de l'UE se voient offrir un accès approfondi au Marché intérieur. La nature de cet 'approfondissement' n'est néanmoins pas clairement explicitée par l'UE.

Israël et l'UE se mettent d'accord sur un Plan d'action fin 2004, signé en février 2005 par l'UE et au mois d'avril par Israël. Il est prévu qu'il soit réévalué par la suite et que les deux parties décident alors si un nouvel accord est nécessaire ou si l'amendement de celui de 1995[3] suffit. L'UE et Israël y expriment leur souhait commun d'approfondir leurs relations au niveau économique, scientifique, environnemental, politique, sécuritaire et culturel[4]. Dix sous-comités chargés de mettre en œuvre l'accord et d'examiner les possibilités d'approfondissement, censés se réunir au moins une fois par an, sont mis en place : Dialogue politique et coopération, commerce industrie et services, marché intérieur[5], recherche - innovation – société de l'information – éducation et culture, transport – énergie et environnement, justice et affaires juridiques, coopération douanière et impôts, affaires sociales et migratoires, agriculture et pêche.

---

1 C'est l'idée est exprimée par Romano Prodi, Président de la Commission européenne, en décembre 2002, lorsqu'il affirme que la proposition de la politique de voisinage se résume à « tout partager avec l'Union, excepté ses institutions». PRODI, Romano. L'Europe élargie Une politique de proximité comme clé de la stabilité. Décembre 2002. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619 [Consulté le 3 octobre 2012]

2 L'objectif de TAIEX ("*Technical Assistance Information Exchange*") est de mettre à la disposition des administrations de pays bénéficiaires une expertise technique complémentaire et spécifique à court terme (la durée maximale de l'expertise n'est jamais supérieure à dix jours ouvrables) dans les domaines de l'acquis de l'UE. Il s'articule plus spécialement autour des questions individuelles des pays bénéficiaires au moyen d'actions sur mesure. Voir : http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/what-is-taiex/index_fr.htm [Consulté le 3 octobre 2012] . *Twinning* ou 'jumelage' en français est un programme réunissant des experts du secteur public des États membres et des États bénéficiaires afin de favoriser des activités de coopération. Les projets de jumelage doivent déboucher sur des résultats opérationnels concrets pour l'État bénéficiaire selon son Plan d'action avec l'UE. Voir : http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm [Consulté le 3 octobre 2012]

3 TOVIAS, Alfred. Les relations entre Israël et l'Union européenne. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.399.

4 Voir Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

5 Le sous-comité marché intérieur est co-présidé par le ministère israélien des Finances, alors que celui du commerce, de l'industrie et des services est co-présidé par le ministre de l'Industrie, du commerce et de l'emploi.

L'approche de cette nouvelle politique européenne est donc bilatérale et différenciée, puisque basée sur le modèle des négociations bilatérales avec les États candidats. Cette logique satisfait Israël, qui souhaite faire valoriser son 'statut privilégié' avec l'UE en se différenciant de son environnement régional[1]. Israël estime que son volontarisme devrait porter plus de fruits dans ce nouveau cadre normatif que dans celui des accords euro-méditerranéens, tout en étant moins contraint par le contexte politique. La logique de la PEV est en effet celle de la conditionnalité positive, dépendant de la volonté de l'État voisin et différant de celle des accords d'association du Processus de Barcelone caractérisée par une conditionnalité de type plutôt négative, bien que jamais réellement appliquée. Les accords d'associations contiennent en effet une clause, l'article 2, stipulant que l'accord et les relations entre les parties reposent sur le respect des droits de l'homme et de la démocratie qui constitue une partie essentielle de l'accord.

A première vue, cette nouvelle approche de l'UE est donc censée être favorable à Israël, puisque l'approfondissement des relations entre les deux parties repose désormais sur une logique entièrement bilatérale et non plus multilatérale, explique Oded Eran:

> « Je pense que les Européens sont arrivés à la même conclusion que moi, c'est-à-dire qu'un des problèmes du Processus de Barcelone est qu'il traitait tous les États de la même manière. Finalement, ils se sont rendu compte qu'Israël n'était pas la Tunisie. Ils en sont venus à accepter le principe de la différentiation. En d'autres termes, il était nécessaire d'établir une différence entre les États et négocier avec chacun d'entre eux selon ses caractéristiques et ses propres limites. Après que ce principe fut adopté, il m'a juste fallu convaincre Jérusalem [le Premier ministre israélien] d'accepter certaines exigences européennes telles que la volonté de développer un dialogue politique vis-à-vis de problématiques touchant au processus de paix »[2].

Les relations de puissance entre Israël et l'UE étant d'une nature différente qu'entre l'UE et les Palestiniens, la contrainte ou la conditionnalité négative, notamment à travers son

---

1 DEL SARTO, Raffaella A. Plus ca change . . . ? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*, 2011, vol.16, n° 1 , DEL SARTO, Raffaella A. Wording and Meaning(s): EU-Israeli Political Cooperation according to the ENP Action Plan. *Mediterranean Politics*, 2007, vol.12, n° 1 p.68.

2 Entretien avec Oded Eran, ancien ambassadeur israélien à Bruxelles, réalisé le 7 septembre 2009 à Tel Aviv

financement[1], ne peut avoir la même portée. Les perspectives d'une future intégration ne sont pas non plus un motif de pression potentielle en Israël dans la mesure où, malgré certaines déclarations politiques en ce sens[2], les inconvénients d'une telle intégration sont pour l'instant jugés trop importants. Par ailleurs, il est peu probable que l'UE accepte une telle demande de la part d'Israël pour des motifs politiques principalement. De ce fait, la perspective d'un approfondissement reposant sur des intérêts mutuels semble répondre aux attentes européennes comme aux attentes israéliennes.

Or, il s'avère qu'en pratique, si cette approche représente certains avantages pour Israël, sa mise en œuvre est plus complexe qu'elle n'y parait. La pure bilatéralisation des relations entre Israël et l'UE, autrement dit l'approche 'suisse' des relations avec l'UE, ne va pas forcément dans le sens des intérêts israéliens. Nous verrons que l'isolement d'Israël vis-à-vis de l'UE contraint, en réalité, le processus de prise de décisions européen concernant l'approfondissement de leurs relations.

La Suisse est le seul membre de l'AELE qui a décidé de rester en dehors de l'EEE et de faire reposer ses relations avec l'UE sur une base strictement bilatérale en ne ratifiant pas le nouveau traité en 1994. Or, sa situation par rapport à l'UE diffère de celle d'Israël pour deux raisons principalement. Premièrement, économiquement, elle représente un poids plus important vis-à-vis de l'UE ce qui renforce sa capacité de négociation avec les États membres. Deuxièmement, politiquement, elle peut a priori décider lorsqu'elle le souhaite d'intégrer l'UE, ce qui n'est pas le cas d'Israël[3]. Deux personnalités israéliennes, spécialistes des relations entre l'UE et Israël, soulèvent cette problématique : Alfred Tovias, professeur à l'université hébraïque, et Marcel Shaton, directeur de l'ISERD. Ce dernier souligne les désavantages pour Israël d'une pure bilatéralisation de leurs relations :

> « Au départ nous étions au même niveau que les États de l'AELE au sein de l'accord de 1975, puis des États arabes avec le Processus de Barcelone. Ensuite, il y a eu l'intégration des pays d'Europe de l'Est et nous sommes passés derrière eux dans nos

1 Voir infra, partie 4, chapitre 1

2 Plusieurs hommes politiques israéliens ont exprimé leur soutien à une future intégration d'Israël au sein de l'UE et notamment Shimon Pérès, Avidgor Lieberman (« Israel should press to join NATO, EU », Haaretz, 1/01/2007), Benjamin Netanyahu (« Italy backs Israel for EU membership », Jerusalem Post, 2/02/2010) ainsi que Silvan Shalom.

3 TOVIAS, Alfred. Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union : What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries? *Cooperation and conflict*, 2006, vol.41, n° 2 p.213.

relations avec l'UE, avec l'établissement de la politique de voisinage. Je ne veux pas de bilatéralisation si cela signifie Israël seul devant l'UE »[1].

Il s'avère en effet que l'approche 'à la carte' favorisée par Israël n'élimine pas la contrainte politique reposant sur le développement de leurs relations, nous le verrons. Au contraire, celle-ci est à même de la renforcer. Comme le prévoyait Alfred Tovias, le degré d'exigence de l'UE vis-à-vis d'Israël au niveau politique demeure élevé:

> « Si en choisissant une approche 'à la carte', Israël comptait sur une certaine dépolitisation dans ses relations futures avec l'UE, cela pourrait se révéler être un mauvais calcul. L'exemple UE-Suisse montre que cette approche reposera non sur une étroite, mais une large réciprocité. Comme dans le modèle UE-Suisse des relations, l'UE souhaitera conclure un package équilibré d'accords entre les deux parties et non une juxtaposition d'accords. Et par 'équilibré', l'UE peut concevoir d'inclure au sein du package certains accords et compromis chargés politiquement »[2].

Le Plan d'action précise en effet que l'approfondissement des relations entre les deux parties sera lié à leur capacité à répondre à leurs attentes mutuelles, et pour l'UE, ces attentes sont principalement politiques :

> « Le degré d'ambition des relations UE/Israël dépendra du niveau d'engagement de chaque partie en faveur de valeurs communes, ainsi que des intérêts mutuels et de leur capacité à mettre en œuvre les priorités accordées d'un commun accord. Leur évolution reflètera pleinement les efforts déployés et les avancées concrètes réalisées dans le respect de ces engagements »[3].

Or, il y est indiqué que le dialogue politique et la coopération doivent couvrir aussi le conflit en lui-même :

> «[Israël s'engage] à collaborer avec l'UE, sur une base bilatérale et en tant que membre du Quartet, pour arriver à un règlement global du conflit israélo-palestinien et à une solution permanente fondée sur la coexistence de deux États, Israël et un État

1 Entretien avec Marcel Shaton, directeur de l'ISERD, réalisé à Tel Aviv le 11 mai 2011

2 TOVIAS, Alfred. Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union : What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries? *Cooperation and conflict*, 2006, vol.41, n° 2 p.219.

3 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

palestinien vivant côte à côte en paix et en sécurité, conformément à la Feuille de route et aux obligations des parties inscrites dans cette Feuille de route »[1].

De ce fait, la politisation des relations entre l'UE et Israël est introduite officiellement pour la première fois au sein du Plan d'action. Du reste, du point de vue européen, l'approche bilatérale des relations entre l'UE et un État 'voisin' ne signifie pas pour autant l'absence totale de perspective régionale, ce que nous illustrerons à travers l'exemple du secteur des services.

B- Approfondissement normatif, contrainte politique

Nous allons désormais illustrer le processus d'approfondissement normatif croissant entre l'UE et Israël, amenant Alfred Tovias à évoquer une progressive 'européanisation d'Israël'[2], à travers l'étude de trois domaines de relations : le secteur économique, le secteur juridique et le domaine politique. Nous traiterons les deux premiers secteurs ensemble étant donné leur interdépendance. Nous constaterons que la mise en œuvre des accords entre l'UE et Israël et leur dépassement dépend, malgré le principe de différenciation, d'un contexte et d'un environnement politique particulièrement contraignant.

1) Les secteurs économique et juridique

Les différents accords signés avec l'UE font de cette dernière la première partenaire commerciale d'Israël avec des échanges d'un montant global de 30 milliards d'euros en 2011[3]. L'UE est la première source des importations d'Israël et la seconde destination de ses exportations après les États-Unis. Israël est ainsi le plus grand partenaire commercial de l'UE dans le monde méditerranéen. La crise économique débutée en 2008 n'a pas affecté durablement leurs relations commerciales, signe de leur solidité. En 2007, les exportations

1 ibid.

2 TOVIAS, Alfred. Adjusting to External norms and standards of the "West": the Case of Israel. *IEMED Papers*, October 2011. http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1268:paperiemed-6-adjusting-to-external-norms-and-standards-of-the-west-the-case-of-israel-&catid=61:euromesco-papers&Itemid=48&lang=fr [Consulté le 27 février 2013]

3 EU-Israel 11th Association Council. Statement of the European Union. Brussels, 24th of July 2012

vers l'UE représentent 11,4 milliards et les importations 14,3, la balance commerciale israélienne étant généralement déficitaire vis-à-vis de l'UE[1]. Ces chiffres baissent en 2008 et 2009 du fait de la crise économique mais se remettent à croître dès la première moitié de l'année 2010. Les importations israéliennes depuis l'UE augmentent entre 2009 et 2010 de 17% pour atteindre plus de 20 milliard de dollars.

Table 5. 2010. Exportations et importations israéliennes (en millions de dollars)

	importations	exportations
Union européenne	20 401,80	15 390,50
États-Unis	6 698,20	18 530,70
Asie	13 316,50	13 822
Autres pays	18 705,90	10 687,40
Total	59 122,40	47 368,20

Source: adapté de: Central Bureau of statistics of Israel. Summary of Israel's trade by country. 17 janvier 2012, http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2011n/16_11_011e.pdf [Consulté le 20 novembre 2012]

- Israël dans les programmes et réseaux européens

Suite à la signature du Plan d'action, Israël est intégré à divers programmes et réseaux européens renforçant son ancrage économique au sein du continent européen. Il est ainsi le premier 'voisin' européen à intégrer en 2007 le Programme européen pour la compétitivité et l'innovation (CIP), du moins sa première composante, le pilier pour l'innovation et l'esprit d'entreprise, qui fournit une assistance économique aux entrepreneurs israéliens. Un dialogue *'business to business'* est établi en 2007 entre les hommes d'affaires israéliens et européens, afin de renforcer les relations économiques entre les deux acteurs. Du reste, un consortium israélien, 'Entreprise Israël' est intégré au réseau 'Entreprise Europe' lancé en 2008. Ce dernier a pour double vocation d'aider les PME à développer leur potentiel d'innovation et à les sensibiliser aux politiques mises en place par la Commission. Il faut souligner aussi l'intégration d'Israël au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2010, en même temps que le Chili et la Slovénie, qui, bien qu'elle ne soit pas un organe de l'UE, renforcera la présence d'Israël dans les réseaux économiques européens.

Cependant, l'intégration de programmes de l'UE par Israël à travers des négociations bilatérales est aussi soumise à un contexte politique souvent contraignant. De ce fait, le

[1] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf [Consulté le 2 novembre 2012]

protocole à l'Accord d'association UE-Israël signé en mai 2008 et définissant les principes généraux de l'intégration d'Israël au sein des programmes communautaires[1], notamment sa contribution budgétaire, a vu sa ratification gelée pour des raisons que nous développerons par la suite.

- La question du cumul d'origine

Si, de manière générale, Israël considère avec méfiance les programmes euro-méditerranéens qui l'associent à ses voisins de la région, il existe certaines exceptions à cette règle. Israël est ainsi favorable au principe du cumul de l'origine dit système de cumul pan-euro-méditerranéen, mis en œuvre entre la Communauté européenne et les États membres de l'AELE, Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse, ainsi que la Turquie et les neuf États signataires de la Déclaration de Barcelone de 1995, dont Israël. Ce système a pour objectif de développer les échanges et de promouvoir l'intégration régionale. Les règles d'origine fixent des critères et procédures permettant de déterminer si une marchandise peut bénéficier d'avantages tarifaires, c'est-à-dire d'une réduction ou d'une exonération des droits de douane, et constituent donc un élément essentiel d'une politique commerciale. Généralement, il est prévu dans ce système que la valeur des produits importés, incorporés dans le produit final, ne doit pas excéder un certain pourcentage de la valeur de ce produit afin qu'il conserve son caractère originaire et puisse bénéficier des réductions ou de l'exemption des droits de douane. Autrement dit, les produits originaires d'un État sont désignés comme ceux qui sont soit entièrement obtenus dans cet État, soit les produits obtenus dans celui-ci et qui contiennent des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition toutefois que ces matières aient fait l'objet dans l'État en question d'ouvraisons ou de transformations suffisantes[2].

Le cumul d'origine permet l'utilisation accrue de matières importées d'un ou des pays partenaires et évite de subir la condition 'd'ouvraisons' ou de 'transformations suffisantes' susmentionnées. Le cumul bilatéral signifie concrètement que les produits originaires de l'UE, qui font l'objet d'une transformation en Israël, sont assimilés aux produits originaires

---

1 Des protocoles similaires ont été signés avec le Maroc, la Moldavie et l'Ukraine, et un autre était toujours en négociation avec la Jordanie en septembre 2012.

2 European communities, Member States and Israel. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part. 2000

d'Israël lorsque ceux-ci sont exportés vers l'UE s'ils subissent en Israël une opération jugée suffisante. Par exemple, si nous prenons le cas d'un four assemblé en Israël à partir de composants israéliens, de l'UE et américains, en vertu de ce principe la part limite des composantes non originaires que le produit doit contenir afin de ne pas être taxé en France dépend uniquement de la part des composants américains et de leur caractère suffisamment transformés. Les composants de l'UE sont en effet assimilés aux composants israéliens et il n'est pas exigé que ces matières y aient fait l'objet d'ouvraisons ou de transformations suffisantes.

Le principe du cumul dit diagonal est mis en place pour les pays méditerranéens signataires de la Déclaration de Barcelone suite à une rencontre euro-méditerranéenne au niveau ministériel en 2005. Selon ce principe, régi par la règle dite de 'géométrie variable', les pays de cette zone ne peuvent 'cumuler l'origine' que si les accords de libre-échange incluant un protocole pan-euro-méditerranéen de l'origine leur sont applicables. Autrement dit, si un pays de la zone pan-euro-méditerranéen n'est pas lié aux autres pays de la zone par des accords de libre-échange, il ne peut, dans la pratique, bénéficier du cumul[1]. Par une décision du Conseil d'association UE-Israël du 22 décembre 2005[2], venant modifier le protocole 4 à l'accord euro-méditerranéen relatif à la définition de la notion 'produits originaires', Israël peut désormais bénéficier du cumul diagonal avec les autres États méditerranéens concernés.

Contrairement au cumul total qui prévoit la création d'un seul et même territoire au plan de l'origine, le cumul diagonal dit aussi cumul partiel pan-euro-méditerranéen n'est applicable en réalité que s'il existe des accords de libre-échange entre les États méditerranéens concernés. Ainsi, en pratique, le système de cumul d'origine pan-euro-méditerranéen ne peut s'appliquer pour Israël que dans ses relations commerciales avec la Turquie – un accord de libre-échange ayant été signé en 1996 – ainsi qu'avec la Jordanie – un accord de libre-échange ayant été signé en 2004 visant à développer leurs échanges

1 http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/article_783_fr.htm [Consulté le 1er novembre 2012]

2 Conseil d'association UE-Israël. Décision n° 2/2005 modifiant le protocole 4 à l'accord euro-méditerranéen, relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative. 2005, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:020:0001:0114:fr:PDF [Consulté le 23 avril 2013]

industriels[1] en bénéficiant du cumul pan-euro-méditerranéen. Néanmoins, le ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi israélien se plaint ouvertement de la complexité de ce système, qui engendrerait des difficultés importantes dans son application[2]. Du reste, son application a été remise en cause, au moins à ses débuts, du fait du contentieux entre l'UE et Israël concernant la question de la règle d'origine des produits israéliens provenant des territoires occupés[3].

- Israël et la BEI

Concernant les relations d'Israël avec la BEI le ministère des Finances israélien est satisfait de la participation d'Israël au sein de la Facilité Euro-Méditerranéenne pour l'Investissement et le Partenariat (FEMIP) [4], l'instrument financier de la BEI pour les partenaires méditerranéens. Le fait qu'Israël soit représenté au sein du comité FEMIP lui permet aussi d'influencer son processus de décision. Ainsi, de 1981 à mai 2012, des prêts d'un montant total de plus de 884 millions selon l'UE et 637 millions selon des sources israéliennes ont été accordés à Israël pour des projets visant au soutien du secteur privé, l'accès à l'eau potable et la protection de l'environnement[5]. Par exemple, en 2007, la Banque européenne a octroyé à Israël un prêt d'un montant de 120 millions d'euros pour la

---

1 מסרד התעשייה, המסחר והתעסוקה [ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi]. יחסי המסחר ישראל ירדן [Les relations commerciales entre Israël et la Jordanie]. Jerusalem, 2010, http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/191231D1-D4D5-4D0E-BDA6-70258552E39A/0/Jordan_2010.pdf [en hébreu] [Consulté le 2 novembre 2012]. Un accord QIZ (*Qualifying Industrial Zone*), permettant la création de zones industrielles de libre-échange en Jordanie bénéficiant des accords de libre-échange entre Israël et les États-Unis, est signé en 1997. Il prévoit que les biens produits en Jordanie au sein de ces zones, fruits d'une coopération économique substantielle avec Israël, et inversement, bénéficient d'un accès direct au marché américain sans être soumis aux droits de douane et barrières non-tarifaires. Cet accord favorise un développement important des relations commerciales entre Israël et la Jordanie. Néanmoins, l'accord de libre-échange entre la Jordanie et les États-Unis signé en 2000, entraîne, au moment de sa pleine exploitation en 2010, une baisse de l'utilisation de ces zones par la Jordanie. Un accord similaire est signé entre Israël et l'Egypte en 2004. Voir : American Congress. Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt. 2006. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs22002.pdf [Consulté le 2 novembre 2012] En 2008, une délégation israélo-jordanienne s'est rendue aux États-Unis afin de demander la mise en place du système du 'cumul d'origine' entre Israël et la Jordanie vers le continent américain sur la base de leurs accords de libre-échange avec les États-Unis, le même système qu'avec l'UE. En 2011, cette demande n'avait pas abouti.

2 Présentation du ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi israélien. Conférence interministérielle sur les relations entre Israël et l'UE. 24 octobre 2010, *Maaleh HaChamisha*, près de Jérusalem

3 Sur cette question, voir supra, partie II, chapitre III.

4 Entretien avec des fonctionnaires du ministère des Finances israéliens à l'INSS, réalisés à Tel Aviv le 14 octobre 2010

5 http://www.eib.org/attachments/country/israel_2012_en.pdf [Consulté le 13 octobre 2012]

construction d'une usine de désalinisation d'eau de mer à Hadera sur la côte méditerranéenne, au nord de Tel Aviv. En 2009, ce projet reçoit un second prêt de 25 millions d'euros afin de financer l'extension de cette usine.

- Rapprochement législatif

Au niveau législatif, un rapprochement s'est effectué entre les législations israélienne et européenne depuis l'accord de 1975 au sein de divers secteurs, portant principalement sur les normes de fabrication, le droit de la compétition, le droit environnemental, la protection des animaux, le blanchiment d'argent, et dernièrement, dans les secteurs agricole et pharmaceutique[1]. Ce rapprochement s'explique, notamment en ce qui concerne les normes de fabrication, par l'intérêt des entreprises israéliennes à adopter 'volontairement'[2] les normes européennes afin de faciliter l'exportation de leurs produits sur le Marché intérieur européen. La proximité des sociétés israélienne et européenne et le niveau de développement d'Israël comparé aux autres États de la région[3] favorisent cet état de fait. Il est ainsi estimé que ce processus s'effectuerait à 50% sur une base volontaire des entreprises israéliennes[4] et l'autre 50% serait le fruit de contraintes engendrées par la législation adoptée par Israël dans le cadre des négociations avec l'UE, et plus particulièrement le ministère de la Justice israélien[5]. Ce ministère est en effet un des acteurs principaux de la relation UE-Israël du fait de l'importance du processus de rapprochement législatif avec l'UE déterminant l'approfondissement de leurs relations.

En principe, lorsqu'il n'existe pas de normes israéliennes dans un secteur particulier, 'l'institut israélien de normalisation'[6] adopte généralement les normes internationales, afin de ne pas créer de concurrence entre l'UE et les États-Unis[7]. Ce processus de rapprochement de la législation israélienne dans les différents secteurs énumérés ci-dessus est parfois dénoncé

1 Entretien avec Ethy Levy, responsable des relations commerciales avec l'Union européenne au ministère de l'Economie et de l'industrie israélien, réalisé le 14 septembre 2009 à Jérusalem

2 TOVIAS, Alfred. Spontaneous vs. legal approximation: The Europeanization of Israel. *European Journal of Law Reform* 2007, vol.9, n° 3

3 ibid.

4 Entretien avec Eyal Inbar, conseiller économique israélien auprès de la délégation de l'UE à Tel Aviv, réalisé à Tel-Aviv le 9 septembre 2009.

5 Entretien avec Oren Bar-El, directeur du département Europe de la division économique du ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé le 20 Juillet 2011 à Tel Aviv

6 En hébreu : המכון התקנים הישראלי.

7 Un accord de libre-échange ayant été signé entre Israël et les États-Unis en 1985.

comme ‘paternaliste’ par certains Israéliens[1] qui craignent d’être dépossédés d’une partie de leur souveraineté.

- Les services

Le secteur des services illustre aussi l’interdépendance de l’approche bilatérale et régionale de l’UE dans ses négociations avec Israël, et la difficulté de séparer ces deux niveaux. La libéralisation du commerce des services est en effet listée comme un des objectifs du Plan d’action de 2004, et principalement celui des services financiers.

Lior Herman perçoit, à travers ce secteur, une contradiction au sein de l’approche européenne entre l’aspect bilatéral de la PEV et le cadre euro-méditerranéen[2]. En 2004, le groupe de travail euro-méditerranéen sur le commerce des services adopte un projet de protocole-cadre sur la libéralisation des services établi par la Commission européenne[3], ensuite avalisé lors de la rencontre euro-méditerranéenne ministérielle d’Istanbul la même année. Le Plan d’action fait ensuite référence à ce dernier et souligne qu’il sera tenu compte, lors des négociations bilatérales, non seulement de la nature de l’économie israélienne, mais aussi des objectifs listés au sein de ce protocole[4]. Or, l’objectif final de ce protocole est de créer un espace de libre échange dans le commerce des services, à partir d’accords de libre-échange entre les partenaires euro-méditerranéens. La clause de la nation la plus favorisée (*Most Favored Nation* - MFN) au niveau régional est inscrite au sein du protocole[5]. Cela signifie que chaque partie doit accorder aux services et fournisseurs de services d’un autre État un traitement non moins favorable que celui qu’il accorde dans un accord conclu sur la base de ce protocole-cadre à des pourvoyeurs de services d’un État donné. Autrement dit, les partenaires engagés dans une libéralisation au niveau bilatéral dans le secteur des services seront contraints de la réaliser au niveau multilatéral. Cette structure contraint ainsi les pays les plus développés, tels qu’Israël, dans la mesure où l’UE devra ainsi accorder le même

1 Voir : HARPAZ, Guy. Approximation of laws in the EU-Med context: A realist Perspective. *European Journal of Law Reform*, 2007, vol.9, n° 3

2 HERMAN, Lior. An Action Plan or a Plan for Action? Israel and the European Neighbourhood Policy. *Mediterranean Politics*, 2006, vol.11, n° 3

3 Commission, European. Framework protocol of Istanbul for the liberalisation of trade in services, basis for discussions of the Euromed working group on services. 2004.

4 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

5 Commission, European. Framework protocol of Istanbul for the liberalisation of trade in services, basis for discussions of the Euromed working group on services. 2004

traitement à ce dernier qu'aux autres États méditerranéens concernés par ce protocole, et désireux de conclure un accord dans ce domaine avec l'UE. Certains analystes israéliens craignent ainsi que cela crée un nivellement par le bas en termes de libéralisation commerciale[1]. Selon cette perception, l'UE considérerait dans un premier temps les concessions qu'elle souhaite faire vis-à-vis de l'État méditerranéen le moins développé, pour ensuite les appliquer à tous les États euro-méditerranéens, au détriment des États plus avancés.

L'Association des industriels israéliens affirme sa volonté de parvenir un accord dans le secteur des services, lors d'une conférence en 2010, soulignant l'avantage comparatif d'Israël dans les services de traduction linguistique – étant donné la nature pluriculturelle de la nation israélienne – et les activités juridiques et médicales notamment[2]. Un rapport, publié par le ministère de l'Industrie du commerce et de l'emploi israélien, met en relief l'avantage comparatif israélien au sein d'autres branches du secteur des services: les conseils dans le domaine de la sécurité, de l'agriculture, du secteur académique, de la recherche et du développement des hautes technologies[3]. Les négociations dans le domaine des services entre l'UE et Israël ont progressé relativement lentement, Israël ayant informé l'UE de sa volonté de parvenir à un accord dans ce domaine en octobre 2007. Malgré différentes réunions en 2010, au mois d'octobre, selon des sources israéliennes, la Commission n'a pas encore adressé à Israël de proposition de négociation concrète[4]. Dans le domaine des services financiers, le ministère des Finances israéliens[5] en 2010 considère que les institutions financières européennes bénéficient d'un trop fort avantage dans ce secteur. En outre, il n'est pas favorable à une adoption de la législation européenne étant donné le haut niveau de la

---

1 HERMAN, Lior. An Action Plan or a Plan for Action? Israel and the European Neighbourhood Policy. *Mediterranean Politics*, 2006, vol.11, n° 3 p.387.

2 Présentation de Dan Catarivas, directeur du département des relations internationales et du commerce extérieur de l'association des industriels israéliens, le 24 octobre 2010 à la conférence interministérielle sur les relations entre Israël et l'UE, à *Maaleh HaChamisha*, près de Jérusalem

3 מסרד התעשייה, המסחר והתעסוקה [ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi]. ישראל והסחר בשירותים [Israël et le commerce des services]. Tel Aviv, avril 2010, http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/AE59F153-D676-4528-B939-D9512D0538AD/0/Israel_and_trade_in_servicesApril_2010.pdf [Consulté le 20 avril 2013]

4 Présentation du ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi israélien. Conférence interministérielle sur les relations entre Israël et l'UE. 24 octobre 2010, *Maaleh HaChamisha*, près de Jérusalem

5 Entretien avec des fonctionnaires du ministère des Finances israéliens à l'INSS, réalisé à Tel Aviv le 14 octobre 2010

réglementation en Israël dans ce secteur. Or, ce rapprochement légal est présenté dans le Plan d'action comme un préalable à la participation d'Israël au marché européen des services financiers. Par conséquent, sans un rapprochement légal dans ce domaine comme dans d'autres, il est peu probable qu'Israël parvienne à intégrer plus profondément le Marché intérieur européen.

2) La dimension politique

C'est la dimension politique qui vient geler à partir de 2009 toutes perspectives d'approfondissement significatives au niveau politique et institutionnel entre l'UE et Israël. Le Plan d'action prévoit un dialogue bilatéral plus approfondi au sein du Conseil d'association et du sous-comité coopération et dialogue politique. L'enjeu d'un dialogue politique entre l'UE et Israël est notable dans la mesure où leurs désaccords étant nombreux, il est dans leur intérêt d'institutionnaliser des rencontres régulières au plus haut niveau[1]. Ces échanges sont ainsi l'opportunité de mieux faire comprendre leur position respective. Le gouvernement israélien espère ainsi que ce dialogue permette une meilleure prise en compte de son 'statut privilégié'. Du point de vue européen, il est censé favoriser la création de véritables échanges stratégiques entre l'UE et Israël, et in fine, un accroissement du rôle de l'UE dans la région[2]. Du reste, de manière plus informelle, un dialogue politique se tient entre le ministère des Affaires étrangères israélien et le haut représentant pour la politique étrangère européenne, ainsi qu'entre le directeur du département pour l'Europe de l'Ouest du ministère des Affaires étrangères israélien, et les services du SEAE européen.

Quant aux actions concrètes dans le secteur des droits de l'homme et des minorités, les parties ne prennent pas de véritables engagements. Le Plan d'action prévoit par exemple « d'étudier la possibilité [pour Israël] d'adhérer aux protocoles facultatifs liés aux conventions internationales sur les droits de l'homme »[3]. Il fait vraisemblablement référence notamment au premier protocole additionnel au pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 1966, ayant institué le comité des droits de l'homme. Le protocole habilite le comité à examiner les plaintes émanant de particuliers

1 Voir à ce sujet : HARPAZ, Guy. The role of dialogue in reflecting and constituting International Relations: the causes and consequences of a deficient European-Israeli dialogue. *Review of international studies*, 2011, vol.37, n° 4

2 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

3 ibid.

qui relèvent de la juridiction d'un des États parties au Protocole facultatif. Or Israël ne l'a pas signé[1].

En outre, les parties entendent « promouvoir et protéger les droits des minorités, notamment améliorer les perspectives politiques, économiques, sociales et culturelles de tous les citoyens et résidents légaux »[2]. Or, dans ce secteur, différentes lois adoptées au cours de l'année 2011 par le gouvernement Netanyahou sont à même de favoriser la ségrégation entre les citoyens arabes et juifs de l'État d'Israël, souligne un rapport annuel de l'UE opéré dans le cadre de la PEV [3]. Par exemple, la loi *Nakba* est adoptée en mars 2011. Elle pénalise les organisations recevant du financement public et commettant des 'offenses', telles que la célébration du jour de l'indépendance d'Israël comme un jour de deuil ou encore le rejet de l'identité d'Israël comme un État juif et démocratique. Du reste, les expulsions de Palestiniens à Jérusalem et ses alentours, reposant sur des motifs juridiques controversés, plus particulièrement dans les quartiers palestiniens situés à l'est de la ligne verte, Sheikh Jarrah[4] et Silowan[5], respectivement au nord et au sud de la vieille ville de Jérusalem, et, depuis 2012, Beit Hanina[6], près de Pisgat Zeev au nord de Jérusalem, ne contribuent pas à la « promotion (…) du respect des droits de l'homme »[7], objectif commun listé dans le Plan d'action. En revanche, en ce qui concerne l'application de la règle de droit, l'indépendance du secteur judiciaire et l'égalité entre les hommes et les femmes, Israël affiche des résultats satisfaisants[8].

---

1 DEL SARTO, Raffaella A. Wording and Meaning(s): EU-Israeli Political Cooperation according to the ENP Action Plan. *Mediterranean Politics*, 2007, vol.12, n° 1 p.62.

2 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

3 EU joint Staff Working Paper. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report: Israel. 2011.

4 חסון, ניר , רביד, ברק [Chason, Nir, Ravid, Barak]. גינוי בינלאומי לפינוי פלסטינים מבתים בירושלים [condamnations internationales suite à l'expulsions de Palestiniens de leurs maisons à Jérusalem. הארץ *[Haaretz]*, 3 August 2009, http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1274336 [Consulté le 12 août 2012]

5 KERSHNER, Isabel. Israel Evicts Palestinians From Homes. *New York Times*, 2 August 2009, http://www.nytimes.com/2009/08/03/world/middleeast/03israel.html [Consulté le 12 août 2012]

6 HASSON, Nil. First Palestinian family evicted from Beit Hanina. *Haaretz*, 19 April 2012, http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/first-palestinian-family-evicted-from-beit-hanina-1.425157 [Consulté le 12 août 2012]

7 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

8 EU joint Staff Working Paper. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report: Israel. 2011

Au niveau politique et stratégique, l'UE affiche sa satisfaction suite à sa prise de responsabilité sur le terrain, en tant que membre du Quartet. Il est certain que le lancement des missions EUBAM Rafah, au poste frontière situé entre la bande de Gaza et l'Égypte, ou encore d'EUPOL COPPS, mission de police européenne basée à Ramallah en Cisjordanie, en novembre 2005, aurait été impossible sans le consentement israélien[1].

Peu après la signature du Plan d'action, sur le plan institutionnel, deux groupes de travail informels sont créés, un groupe de travail sur les droits de l'homme et un autre sur les organisations internationales. Le second traite de problématiques internes aux Nations unies plus particulièrement telles que la contribution financière d'Israël à ses différentes agences ou encore l'adoption de la résolution sur 'la mémoire de l'Holocauste'[2]. Le premier groupe de travail est censé fournir une plateforme informelle facilitant les discussions sur le droit des minorités, le droit international humanitaire, les conventions et protocoles pertinents, ainsi que le conseil des droits de l'homme des Nations unies, créé en 2006. Lors d'une réunion en 2006, des sujets sensibles, tels que l'impact de la barrière de séparation, les restrictions des mouvements dans les territoires palestiniens et les difficultés auxquelles doivent faire face des ONG afin d'accéder aux territoires, sont évoqués. Lors du 8ème Conseil d'association, qui se tient en avril 2008, l'UE exprime son souhait de transformer ce groupe de travail informel en un sous-comité sur les droits de l'homme[3] intégré à la structure du Plan d'action. Les réticences israéliennes empêchent son institutionnalisation néanmoins.

Chapitre 3 - Punir communautairement, 'associer' bilatéralement (2009-2012)

A- L'expression du 'linkage' communautaire suite à l'opération Plomb durci

1 Voir infra, Partie 4, chapitre 2

2 European Commission. ENP Progress Report Israel. Brussels, 29 November 2006.

3 EU-ISrael 8th Association Council. Statement of the European Union. Luxembourg, 16 June 2008, EU-Israel 9th Association Council. Statement of the EU. Luxembourg, 15 June 2009.

Dans le cadre général de l'évaluation de ses relations avec les États 'voisins', effectuée quelques années après l'adoption d'un Plan d'action et conditionnant leur revalorisation, l'UE estime positif le développement de ses relations avec Israël. Ainsi, le 16 juin 2008, lors du 8ème Conseil d'association, sur une initiative israélienne du tandem Ehoud Olmert, Premier ministre israélien, et Tzipi Livni, ministre des Affaires étrangères, l'UE accepte de rehausser le niveau et l'intensité de ses relations avec Israël. En réalité, le processus avait été engagé sous présidence allemande du Conseil, au premier semestre 2007. Paradoxalement, alors qu'Israël est un des premiers pays à parvenir à enclencher ce processus de revalorisation, il n'aura pas encore porté de fruits en 2012. La Jordanie et le Maroc, qui sont intégrés à la PEV, rehausseront le statut de leurs relations avec l'UE dès 2010[1].

Afin de mieux comprendre ce paradoxe, il est nécessaire de revenir aux prémices des discussions UE-Israël concernant le rehaussement de leurs relations, c'est-à-dire la volonté d'aboutir à un second Plan d'action. Au mois de juin 2008, un débat long et intense se tient entre les institutions européennes et les États membres concernant l'opportunité de rehausser le niveau des relations avec Israël. Deux perspectives s'opposent, ayant néanmoins comme objectif commun d'influencer Israël politiquement à travers l'application de la solution de deux États.

La première consiste à percevoir le développement de leurs relations comme un levier d'influence politique vis-à-vis d'Israël. En d'autres termes, sans décisions politiques concrètes de la part d'Israël démontrant sa volonté d'appliquer la solution de deux États, l'UE ne devrait pas accepter de rehausser leurs relations. La deuxième perspective conçoit le développement de leurs relations comme une étape afin d'obtenir la confiance des Israéliens et accroître l'influence de l'UE sur le terrain.

La première option est alors défendue par la Hollande, l'Allemagne, l'Italie, et la Roumanie notamment, la deuxième, par le Portugal, Malte, Chypre, la Grèce, l'Espagne et l'Ireland. La France et le Royaume-Uni oscillent entre les deux options[2]. Dès le mois de juillet, la France succède à la Slovénie à la présidence du Conseil, et l'administration de Nicolas Sarkozy se décide finalement pour la seconde stratégie. La France décide de travailler

---

1 Europa. The EU agrees to grant Jordan "advanced status" partnership". 26 October 2010, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1388&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en [Consulté le 17 september 2011]

2 Entretiens avec des diplomates européens réalisés en 2009 à Paris et Jérusalem

activement à ce rehaussement du niveau des relations entre l'UE et Israël, notamment afin qu'elle puisse, à travers l'UE[1], peser plus fortement sur le processus de paix[2].

Cette décision est aussi le fruit d'une amélioration des relations bilatérales entre la France et Israël datant de la présidence chiraquienne, alors que Dominique de Villepin était ministre des Affaires étrangères[3]. Ce dernier soutient alors la création d'un comité composé de fonctionnaires israéliens et français dont la mission est d'identifier les intérêts communs dans des domaines variés et de promouvoir la coopération bilatérale. L'initiative est plus particulièrement israélienne, et le contexte est celui de la Seconde intifada. L'objectif est de séparer le développement des relations bilatérales entre la France et Israël des soubresauts du conflit. La France étant désireuse de jouer un rôle au sein du processus politique, l'amélioration des relations bilatérales est déjà perçue comme un premier pas dans cette direction. Ce groupe travaille ainsi au développement de leurs relations au niveau scientifique, culturel, technologique et agricole, principalement, et non pas politique. L'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy ne fait que cristalliser ce changement dans leurs relations. D'une certaine manière, l'approche française vis-à-vis d'Israël anticipe donc celle de l'UE en 2008.

L'UE et Israël font ainsi l'ébauche d'un second Plan d'action, qui n'est pas adopté officiellement néanmoins. Lors du Conseil affaires générales relations extérieures qui se tient le 8 décembre 2008, les ministres des Affaires étrangères confirment la volonté du Conseil de rehausser les relations avec Israël, à travers l'adoption d'un « nouvel instrument qui succédera à l'actuel Plan d'action, à compter d'avril 2009 »[4]. Un des objectifs exprimés lors du Conseil d'association est l'amélioration du dialogue politique entre l'UE et Israël. À cette fin, le même Conseil relations extérieures adopte des directives pour le renforcement des structures du dialogue avec Israël. Celles-ci prévoient notamment la possibilité de sommets des chefs d'États et de gouvernements des États membres avec Israël, afin de « maintenir la nature

---

1 Sur l'évolution du rapport de la France à la puissance à travers l'UE, voir VAÏSSE, Maurice. *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958.* Paris: Fayard, 2009.

2 Entretien avec Frédéric Bereyziat, diplomate français, rencontré le 25 juin 2009 au Quai d'Orsay à Paris

3 Entretien avec Oren Bar-El, directeur du département Europe de la division économique du ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé le 20 Juillet 2011 à Tel Aviv, Daniel Halevy Goetschel, en charge de dossiers stratégiques euro-israéliens au ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé le 16 janvier 2012 et le 13 février 2012 à Jérusalem et Alexis Dutertre, premier conseiller de l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé le 13 août 2009 à Tel Aviv

4 Council of the European Union. General affairs and External relations conclusions on the Middle East peace process. Brussels, 8 and 9 December 2008.

spécifique du partenariat entre les deux parties »[1]. Il est prévu aussi de donner un accès plus fréquent au directeur général du ministère des Affaires étrangères israélien au COPS, et de permettre à des experts israéliens de faire entendre leurs points de vue au sein de différents groupes de travail et comités du Conseil. Contrairement à l'accord sur la participation d'Israël à des programmes communautaires ou encore l'accord ACAA sur les produits pharmaceutiques, ici, le consentement du Parlement européen n'est pas nécessaire. La décision de la mise en place de ces réunions dépend de la volonté des États membres.

Lors du 8ème Conseil d'association en juin 2008, l'UE confirme l'existence du '*linkage*', liant rehaussement du niveau de leurs relations et résolution du conflit, introduit au sein du Plan d'action de 2005 :

> « Le processus visant au développement d'un partenariat euro-israélien, doit se faire – et être perçu comme tel – dans le contexte du large éventail de nos intérêts et objectifs communs, incluant notamment la résolution du conflit israélo-palestinien à travers la mise en œuvre de la solution de deux États »[2].

Divers domaines sont énumérés lors de ce Conseil d'association afin de concrétiser le rehaussement de leurs relations: une intégration plus profonde du Marché intérieur européen par Israël à travers une plus grande convergence vers l'acquis européen, une coopération avancée dans la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, le blanchiment d'argent, l'aviation, l'énergie, la société de l'information, la science et la technologie, l'éducation et plus particulièrement les programmes Erasmus Mundus III et Tempus IV, la santé à travers l'ouverture à Israël du programme européen 'santé 2008-2013', ainsi que la facilitation de la coopération trilatérale avec les Palestiniens sur les questions de transport, énergie et commerce[3].

L'opération Plomb durci, menée par l'armée israélienne dans la bande de Gaza du 27 décembre au 18 janvier 2009, vient interrompre brutalement ce processus de rehaussement, suite aux vagues de critiques qu'elle soulève en Europe vis-à-vis d'Israël. Etant donné ce

---

1 Council of the European Union. Council Conclusions Strengthening of the European Union's bilateral relations with its Mediterranean partners. Brussels, 8 and 9 December 2008.

2 EU-ISrael 8th Association Council. Statement of the European Union. Luxembourg, 16 June 2008

3 PLESSIX (du), Caroline. L'Union européenne et Israël: Une 'special' relationship durable et ambiguë. *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem.CNRS* 2011. http://bcrfj.revues.org/6604 [Consulté le 20 juin 2013]

nouveau contexte, les chefs d'États et de gouvernements européens décident de geler officiellement le processus de rehaussement. Ils s'accordent sur le fait que les accords dont le principe est contenu au sein du premier Plan d'action doivent bien être menés à terme. Seuls les accords appartenant aux domaines d'action prévus par le second Plan d'action sont désormais censés être gelés. Le 10ème Conseil d'association EU-Israël du 22 février 2011 affirme ainsi que « l'UE est prête à explorer plus profondément avec Israël les opportunités offertes par le présent [premier] Plan d'action »[1].

Suite à l'opération Plomb durci, deux accords sont signés. Le premier, dans le domaine agricole, dont le principe est déjà présent au sein du Plan d'action de 2005, est signé en novembre 2009 et rentre peu après en vigueur. Il porte sur la libéralisation du commerce de biens agricoles, de produits agricoles transformés, et de pêche industrielle, élargissant ainsi la portée de l'accord de 1995. Le ministère de l'Agriculture israélien prévoit que d'ici trois ans, grâce à cet accord, les exportations israéliennes devraient augmenter de 20%[2]. Le deuxième accord, portant sur l'harmonisation des normes et standards entre l'UE et Israël afin de faciliter l'accès des produits industriels israéliens au marché européen, est signé en mai 2010. Il s'agit d'un accord ACAA, avec plus particulièrement un protocole joint sur les produits pharmaceutiques. Il doit permettre une reconnaissance mutuelle basée sur un alignement de la législation et l'infrastructure du pays concerné avec celle de l'UE.

Lors du 9ème Conseil d'association entre l'UE et Israël qui se tient le 15 juin 2009, l'UE insiste sur le fait que le rehaussement des relations avec Israël se fera dans le « contexte de nos intérêts mutuels, qui incluent la solution de deux États au conflit israélo-palestinien, et la promotion de la paix, la stabilité et la prospérité au Moyen-Orient »[3]. En 2010, le Conseil d'association UE-Israël ne se réunit pas. La même année, au mois de décembre, une lettre est adressée au président du Conseil européen, Herman van Rumpuy, par d'anciens dirigeants européens – dont Chris Patten, Hubert Védrine, Hervé de Charrette, Roland Dumas, Romano Prodi, Felipe Gonzales, Javier Solana – appelant notamment à faire assumer par Israël le coût

1 EU-Israel 10th Association Council. Statement of the European Union. 22 February 2011.

2 Entretien avec des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture israélien, réalisé le 19 septembre 2010 au ministère près de Tel Aviv.

3 EU-Israel 9th Association Council. Joint press conference Luxembourg, 15 June 2009.

de l'occupation, et donc à cesser le financement européen, sauf à des fins humanitaires, en l'absence de progrès politiques sur le terrain[1].

La ratification de deux accords est alors différée: le premier est le protocole sur la participation d'Israël à des programmes communautaires, signé en mai 2008[2], dont le principe se trouve en effet dans le second Plan d'action; le second est l'accord ACAA sur les produits pharmaceutiques.

Le premier accord fait déjà l'objet de discussions houleuses entre les institutions européennes avant le début de l'opération Plomb durci. La Commission des affaires étrangères du Parlement, à travers un rapport remis dès novembre 2008 dont le rapporteur est Véronique de Keyser[3], demande, lors d'un débat, à ce que le vote soit différé du fait de la situation humanitaire à Gaza. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des affaires européennes au Quai d'Orsay représentant la position du Conseil de l'UE – la France détenant alors la présidence – s'oppose alors à ce délai[4]. Il affirme que ce protocole va dans le sens de l'approfondissement des relations avec Israël et que ce dernier est dans l'intérêt des deux parties, et pas seulement d'Israël. Cet approfondissement permettrait selon lui à l'UE de renforcer les liens de confiance entre l'UE et Israël. Le vice-Président de la Commission, Günter Verheugen, rappelle pour sa part qu'après que la Commission ait proposé en décembre 2006 d'intégrer pleinement les 'voisins' de l'UE au sein de certains programmes communautaires, Israël a été le premier État du 'voisinage européen' à conclure un protocole à ce sujet. Cela est, selon lui, le fruit d'une collaboration étroite et durable avec Israël. Il

---

1 European Former Leaders Group. Letter to the President of the European Council. EU must sanction Israel over its refusal to obey international law and must recognize the State of Palestine. 2 December 2010, http://www.romanoprodi.it/documenti/eu-must-sanction-israel-over-its-refusal-to-obey-international-law-and-must-recognize-the-state-of-palestine_2401.html [Consulté le 20 juin 2013]

2 The European Communities and the Member states and Israel. Protocole on a Framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State of Israel's participation in Community programmes. Brussels, May 2008 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:129:0040:0043:FR:PDF [Consulté le 19 juin 2013]

3 Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Véronique De Keyser. Recommendation on the proposal for a Council decision on the conclusion of a Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on a Framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State of Israel's participation in Community programmes. 11 November 2008.

4 Sur le débat du 3 décembre 2008 à Bruxelles, voir : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20081203+ITEM-015+DOC+XML+V0//EN [Consulté le 12 octobre 2012]

conclut que l'approfondissement des relations avec Israël constitue un intérêt stratégique pour l'UE et demande donc au Parlement européen d'accepter de ratifier l'accord, ce qu'il se refuse à faire. Il convient de noter ici que malgré le refus du Parlement de ratifier l'accord, Israël participe déjà à divers programmes communautaires, dont CIP et le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD).

Concernant le second accord ACAA, des parlementaires sont en effet convaincus, par l'action de diverses associations et ONG notamment à travers l'envoi de lettres, de bloquer les discussions. Par exemple, la députée européenne d'origine française, Nicole iil nielsen, du groupe des Verts, estime que « de nombreuses entreprises israéliennes étant connues pour leurs activités lucratives dans les colonies israéliennes situées dans les territoires palestiniennes occupées »[1], l'UE devrait bloquer toutes négociations avec Israël quels que soient le secteur et l'activité concernés, ceci afin de marquer son désaccord avec sa politique. En avril 2012, APRODEV (*Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe*), CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité), le réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme et le *Quaker Council for European Affairs*[2], adressent ainsi une lettre commune aux députés européens afin de les enjoindre de remettre à nouveau leurs votes.

Lors d'un troisième échange de vues en février-mars 2012 entre le comité du commerce international du Parlement européen, et cette fois, avec le commissaire au commerce, arel De Gucht, le Parlement européen s'oppose encore une fois à la Commission sur cet accord. L'objectif de cette rencontre, pour le comité du Parlement, est alors de mieux comprendre comment cet accord peut s'inscrire au sein de la politique étrangère générale de l'UE, étant donné que le traité de Lisbonne insiste sur la nécessaire cohérence politique entre

---

1 http://www.nicolekiilnielsen.eu/2012/03/protocole-acaa-et-relations-ue-israel-ma-reponse/ [Consulté le 12 octobre 2012]

2 Voir la lettre que ces organisations ont cosignée en avril 2012 afin de convaincre le Parlement européen de ne pas donner son assentiment à ce protocole ainsi qu'à l'accord ACAA. APRODEV, CIDSE, Euro-Mediterranean Human rights network, Quaker Council for European Affairs,. Open Letter to Members of the European Parliament:The European Parliament should postpone its assent vote to ACAA. Brussels, April 2012, http://www.euromedrights.org/files/2012_04_11_Human_rights_and_development_NGOs_ask_MEPs_to_suspend_the_vote_of_the_EU_Israel_ACAA_protocol__867455844.pdf?force&file=2012_04_11_Human_rights_and_development_NGOs_ask_MEPs_to_suspend_the_vote_of_the_EU_Israel_ACAA_protocol__867455844.pdf [Consulté le 24 juin 2013]

les différents aspects et acteurs de l'action extérieure de l'UE[1]. Le commissaire européen affirme que l'accord est uniquement technique et résulte du Plan d'action de 2005, mais les membres du comité demeurent divisés. Finalement le 18 septembre 2012, le comité adopte l'accord à une faible majorité, 15 pour, 13 contre et deux abstentions[2]. L'accord est ensuite adopté en séance plénière du Parlement européen le 23 octobre 2012 par 379 voix pour, 230 voix contre et 41 abstentions. Les produits pharmaceutiques pourront désormais être exportés vers Israël et vice versa sans requérir de certification supplémentaire dans le pays importateur[3].

D'autres accords, dont le principe se trouve dans le premier Plan d'action, sont adoptés suite à l'opération Plomb durci, plus particulièrement dans le domaine de la santé et de l'aviation. Dans le secteur de la santé, le vice-ministre de la Santé israélien, Yaakov Litzman, et le commissaire européen pour les affaires de santé et de consommation, John Dalli, sont arrivés à un compromis en octobre 2010 concernant la future intégration d'Israël au sein du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). Celui-ci fait suite à différents refus de la part de l'UE[4].

Dans le domaine de l'aviation, l'UE et Israël parviennent à un accord le 22 mars 2012, après huit cycles de négociations débutés en décembre 2008. L'accord prévoit la constitution d'une zone aérienne commune entre l'UE et Israël reposant sur des normes partagées. Cet accord doit intégrer les deux marchés aériens en favorisant leur ouverture progressive, offrir

---

1 European Parliament Committee on International Trade. Newsletter of the European Parliament Committee on International Trade. 19 March 2012. http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120319ATT41253/20120319ATT41253EN.pdf [Consulté le 5 octobre 2012]

2 E YSER (de), Véronique. La Commission de Commerce International approuve l'accord ACAA. 2012. http://www.vdekeyser.be/2012/09/18/le-vote-en-commission-approuve-laccord-acaa/ [Consulté le 5 octobre 2012]

3 http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20121019IPR54032/html/Le-Parlement-approuve-l%27accord-avec-Isra%C3%ABl-facilitant-le-commerce-de-m%C3%A9dicaments [Consulté le 19 juin 2013]

4 אבן, דן [EVEN, Dan]. משרד הבריאות יצורף למרכז לבקרת מחלות של האיחוד האירופי [Le ministère de la Santé rejoindra le Centre européen de contrôle des maladies de l'UE] *Haaretz*, 9 octobre 2010, http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1224447 [Consulté le 29 août 2012]

de nouvelles opportunités aux industriels et aux usagers et renforcer la coopération entre l'UE et Israël dans ce secteur[1].

Ainsi, malgré le gel du rehaussement du niveau de leurs relations, les relations commerciales entre l'UE et Israël ne se sont pas rompues, et des accords continuent d'être signés entre les deux acteurs. Néanmoins, un véritable bond qualitatif de leurs relations demeure gelé suite à l'opération Plomb durci. L'application à Israël du modèle suisse des relations avec l'UE, engendrant une plus forte bilatéralisation de leurs relations, en dehors d'un cadre régional créant une interdépendance de fait entre les États méditerranéens concernés, facilite ce type de limites. Bien qu'Israël se réjouisse initialement du lancement de la Politique européenne de voisinage, il s'avère finalement que le nouveau paradigme qu'elle introduit ne règle en rien la problématique politique.

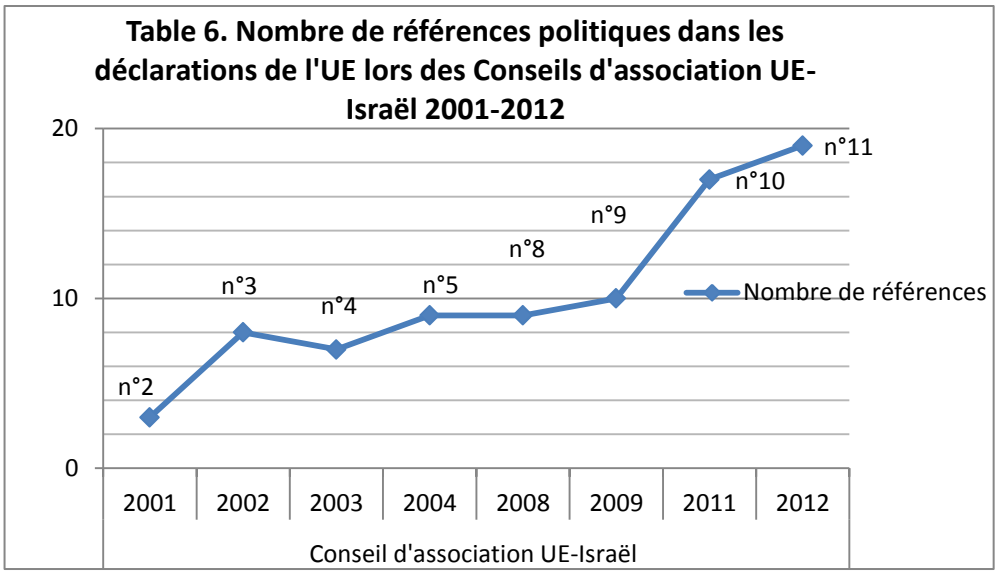
Nous constatons une corrélation positive entre l'augmentation du nombre de références politiques – liées à l'application de la solution de deux États au sein des déclarations de l'UE – lors des Conseils d'association avec Israël, et les difficultés d'approfondissement de leurs relations, de 2001 à 2012. Le graphique ci-dessous présente le nombre de références politiques liées à l'application de la solution de deux États au sein de chaque déclaration de l'UE lors des conseils d'association, le premier se tenant le 13 juin 2000, suite à la ratification de l'Accord d'association. Les conseils d'association n°2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 et 11 sont pris en compte, pour des raisons de disponibilité[2].

Nous avons considéré comme étant des références politiques à la solution de deux États les thèmes suivants : la condamnation des activités israéliennes de colonisation au-delà de la ligne verte ; le respect des droits humains par Israël dans les territoires ; l'appel à l'établissement officiel d'un sous-comité sur les droits de l'homme intégré au Plan d'action ; la condamnation de la politique israélienne de clôture vis-à-vis des territoires ; l'appel à soutenir le processus de réconciliation intra-palestinien ; les appels à la reprise du processus de paix au Moyen-Orient, à l'application de la Feuille de route, à la création d'un État palestinien, à favoriser la construction des institutions du futur État palestinien, et à

1 Commission européenne. Communiqué de presse: Accord UE-Israël en matière d'aviation: Israël s'associe à l'Europe. 22 avril 2012, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/307 [Consulté le 29 août 2012]

2 Aucun Conseil d'association ne se tient par exemple en 2010 et nous n'avons pas pu obtenir les déclarations des conseils d'association n°1, 6 et 7.

reconnaître l'initiative de paix arabe ; la condamnation des expulsions de Palestiniens à Jérusalem-Est ; la reconnaissance de l'Accord d'association intérimaire UE-Autorité palestinienne par Israël ; l'appel à faciliter la croissance de l'économie palestinienne et à ne pas empêcher le financement d'ONG agissant en Israël et dans les territoires ; la résolution des questions du statut final dont celle concernant l'application du statut de Jérusalem comme capitale de deux États et enfin la question des réfugiés palestiniens.



Sources : Conseils d'association UE-Israël, 2001-2012

L'augmentation des références politiques dans les périodes de crise politique, suite à la Seconde intifada et suite à l'opération Plomb durci, est bien visible. De la même manière que les mécanismes de financement de l'UE vis-à-vis des Palestiniens évoluent en fonction des fluctuations du conflit, le discours européen se 'politise' vis-à-vis d'Israël dans le même contexte, sans que l'introduction du Plan d'action en 2005 ne vienne changer cet état de fait. Au contraire, l'augmentation nette du nombre de références politiques suite à l'opération Plomb durci montre que le principe de différenciation introduit par l'UE dans la PEV crée un contexte plus favorable à la politisation du discours européen vis-à-vis d'Israël, créant ainsi un ralentissement du rythme de leur approfondissement.

Le caractère 'performatif'[1] du discours européen, c'est-à-dire la capacité de l'UE à faire ce qu'elle énonce, se vérifie ici, au moins en ce qui concerne l'action de l'UE, et non de

[1] AUSTIN, John Langshaw. *Quand dire c'est faire.* Paris: Edition du Seuil, 1970.

ses États membres. Il n'en reste pas moins probable que ce discours permette aussi à l'UE, parfois a posteriori, de justifier les difficultés institutionnelles rencontrées au moment d'approfondir leurs relations dans un contexte politique difficile. Cette augmentation des références politique à partir de 2009 est aussi évidement liée à la politique du gouvernement Netanyahou elle-même, peu favorable dans les faits à l'établissement d'un État palestinien. Cependant, cette augmentation, de même que le gel du rehaussement du niveau de leurs relations, ne signifie pas que l'UE parvienne à convaincre Israël d'agir en son sens. Autrement dit, la politisation du discours européen, et l'absence de rehaussement, ne sont pas des signes de la puissance relationnelle de l'UE vis-à-vis d'Israël. Nous nous interrogerons plus profondément sur la question de la capacité de puissance européenne envers Israël par la suite.

Quelle qu'en soit la cause, et sans minimiser l'impact de la politique du gouvernement de Benjamin Netanyahou, le principe de 'différentiation' contenu au sein de la PEV, pourtant appelé de ses vœux par Israël, contribue bien à renforcer la contrainte politique sur le développement des relations entre l'UE et Israël. Au sein même du Plan d'action de 2005, nous l'avons vu, l'UE introduit pour la première fois dans son discours vis-à-vis d'Israël le '*linkage*' entre l'approfondissement de leurs relations et la mise en œuvre de la solution de deux États.

Si le développement des relations entre l'UE et Israël est donc soumis aux contraintes politiques dans le cadre de la PEV, plus particulièrement dans le domaine stratégique, il est néanmoins intéressant de considérer qu'au niveau bilatéral, entre les États membres et Israël, la situation est diverse. Nous l'avons constaté au niveau commercial dans la partie précédente[1], nous allons l'illustrer désormais à travers l'étude de leurs relations stratégiques.

B- Des relations stratégiques décomplexées avec les États membres

[1] Voir Supra, partie II, chapitre III sur le statut de Jérusalem

1) La contraintes communautaire

Nous montrerons ici que si les relations entre l'UE et Israël dans le secteur de la sécurité s'accroissent, la contrainte politique s'avère plus importante qu'avec les États membres. Au sein du SEPE, l'usage de l'UE vis-à-vis d'Israël permet donc aux États membres de développer plus librement leurs relations avec ce dernier au niveau bilatéral, en étant moins soumis à la contrainte politique. Ran Curiel, ambassadeur d'Israël auprès de l'UE depuis mai 2007, met en garde le commissaire européen Stefan Füle contre cet état de fait, lors d'une rencontre avec des chercheurs de l'INSS en novembre 2010 :

> « Un dialogue stratégique s'est développé entre l'Israël et l'UE durant les quatre années précédant l'opération Plomb durci, qui était équivalent au dialogue que nous avons avec les États-Unis. Donc je pense que nous avons un modèle. (…) Nous bénéficions aujourd'hui d'un dialogue politique solide avec les capitales européennes. Chaque semaine, un ministre des Affaires étrangères d'un État membre vient en Israël. De facto, ce dialogue politique a bien lieu mais sans la structure, sans Bruxelles. Le danger est que Bruxelles devienne celle qui empêche plutôt que de faciliter. Vous êtes coincés dans une grande aire de consensus »[1].

Au niveau communautaire, si la coopération sécuritaire avec Israël est loin d'égaler les relations stratégiques entre Israël et les États-Unis, elle se développe de manière croissante depuis la Seconde intifada. Il existe au niveau des gouvernements des États membres la conviction d'une convergence d'intérêts au niveau sécuritaire avec Israël, plus particulièrement vis-à-vis de la menace terroriste[2], alors que la population européenne se montre bien plus réticente. Un sondage réalisé par la Commission en 2003 révélait qu'Israël était perçu par une majorité d'Européens comme l'État le plus dangereux pour la paix dans le monde[3]. Les États membres se sentent en effet de plus en plus exposés à la menace terroriste suite aux attentats du 11 septembre 2001 à New York, suivis de ceux de Madrid en 2004 puis

---

1 Rencontre entre des chercheurs de l'INSS et le commissaire européen pour l'élargissement et la PEV, Stefan Füle, le 3 novembre 2010 à l'INSS à Tel Aviv

2 Voir à ce sujet : CHARILLON, Frédéric. La politique étrangère de l'Union européenne à l'épreuve des normes américaines. *Culture et conflit*, 2001, vol.44, n° 1 , European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003, SOLANA, Javier, FERRERO-WALDNER, Benita. Statebuilding for peace in the Middle East: an EU action strategy. Brussels, November 2007 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf [Consulté le 20 juin 2012]

3 Voir Infra, partie III, chapitre III

de Londres en 2005. Il en résulte une volonté de coopérer au niveau européen en matière de contre-terrorisme et de renseignement avec Israël. La lutte contre le terrorisme est ainsi identifiée comme une des priorités du Plan d'action de 2005. L'UE et Israël s'engagent à une collaboration accrue en matière de renseignement et d'information partagée, ainsi qu'une coopération au sein des enceintes internationales et européennes. Par ailleurs, la lutte contre le financement du terrorisme est affichée comme un objectif commun, présageant de la décision européenne de 2006 de cesser son financement au gouvernement palestinien suite à la victoire du Hamas, présent au sein de la liste des organisations terroristes de l'UE[1]. Un autre objectif exprimé au sein du Plan d'action est le renforcement de la coopération judiciaire dans ce domaine.

Un accord plus technique facilitant l'échange d'informations classifiées entre l'UE et Israël est signé le 1 juin 2009. Il doit permettre : « une coopération et des consultations complètes et effectives (…) sur des sujets d'intérêts communs et touchant en particulier à des questions de sécurité et de défense » [2].

La coopération israélienne avec des structures et des institutions européennes s'attaquant au crime et au terrorisme s'est aussi développée ces dernières années[3]. Dans le secteur de la police par exemple, Israël mène des négociations avec l'UE depuis février 2005 afin de signer un accord de coopération avec l'agence européenne EUROPOL (*European Police Office),* en charge de gérer l'échange et l'analyse des renseignements relatifs aux activités criminelles entre les États membres.

La conclusion de l'accord EUROPOL-Israël a cependant été repoussée depuis, pour deux raisons d'ordre territorial et donc politique. D'une part, la localisation du siège de la police israélienne dans le quartier de Sheikh Jarrah, situé à Jérusalem-Est, y complique l'envoi d'officiers de police européens, tel qu'il est prévu dans une version de l'accord de coopération. Cela pourrait être interprété comme une reconnaissance tacite par l'UE de

---

1 Voir Infra, partie IV, chapitre 2

2 UE, ISRAEL. Accord sur les procédures de sécurité visant à échanger des informations classifiées entre l'UE et Israël. Signé le 11 juin 2009 à Tel Aviv.

3 Israël coopère en effet avec EUROPOL – l'agence européenne visant à développer la coopération entre l'UE et les autorités compétentes dans les différents pays luttant contre le terrorisme, le trafic de drogue et d'autres formes de crime international organisé – EUROJUST – dont la tâche principale est de développer la coordination et la coopération entre les enquêteurs et les procureurs ayant à faire avec le crime international organisé – ainsi que l'ENISA (*European Network and Information Security Agency*) – responsable de la gestion des problèmes de cyber-sécurité en Europe.

l'occupation israélienne de Jérusalem-Est. D'autre part, l'agence Europol est censée, dans le cadre de cet accord, stocker des données fournies par Israël sans qu'elle ait la possibilité de vérifier si ces données ont été recueillies sur le territoire de l'État d'Israël, tel qu'admis par l'UE, ou dans les territoires occupés. Lors du 11ème Conseil d'association UE-Israël de juillet 2012, l'UE exprime sa satisfaction quant à l'état d'avancement des négociations de l'accord de coopération, mais souligne que le problème de la distinction entre les informations collectées sur le territoire de l'État d'Israël et celles provenant des territoires occupés reste irrésolu. Elle invite ainsi Israël à faire une proposition afin de résoudre cette difficulté[1]. Certains négociateurs israéliens, participant aux négociations, se sont plaints lors d'entretiens du fait que les difficultés politiques n'ont été introduites par les États membres qu'une fois réglées les questions économiques et techniques, créant ainsi la surprise[2]. C'est donc bien sur la problématique de la territorialité d'Israël, question éminemment politique et non technique telle qu'elle est parfois présentée, que butte la conclusion de cet accord stratégique entre l'UE et Israël.

Dans le secteur de la défense, Israël participe aussi, à travers ses entreprises, dont IAI (*Israel Aerospace Industries*), et Elbit, entreprise israélienne de défense, à différents programmes de recherche européens dont CAPECON[3], dans le 5ème programme cadre, et TELOS, dans le 7ème, portant notamment sur la technologie des drones.

Par conséquent, la coopération UE-Israël dans le secteur de la sécurité a tendance à s'accroitre suite à la Seconde intifada, tout en demeurant contrainte par des désaccords politiques profonds.

2) Des relations bilatérales croissantes

Mais c'est surtout au niveau bilatéral que les relations sécuritaires israélo-européennes sont les plus fortes. Celles-ci ont en effet l'avantage, du point de vue des États membres, et d'Israël, d'être bien moins contraintes par des divergences politiques, puisque moins visibles aussi bien par les populations européennes que par les États tiers.

---

1 EU-Israel 11th Association Council. Statement of the European Union. Brussels, 24th of July 2012

2 Entretien avec des fonctionnaires israéliens réalisés en 2011 à Tel Aviv

3 Pour plus de détails sur ces projets, voir : CDRPC, Observatoire des armements. Contribution au « Livre vert » de la Commission européenne: Vers un cadre stratégique commun de financement de la recherche européenne et l'innovation. 2011.

L'Allemagne entretient des relations privilégiées avec Israël dans le secteur de la sécurité, et plus particulièrement dans les activités de contre-terrorisme. Ces relations se sont développées suite aux attentats de Munich en 1972 et se sont accrues après les attentats du 11 septembre 2001. Dans le domaine de la défense, leur coopération se matérialise notamment par la livraison de sous-marins d'attaque conventionnels nommés '*Dolphin*'. En 1999 et 2000, l'Allemagne finance ainsi 50% du coût de 3 de ces sous-marins produits pour l'armée israélienne, avec la coordination de la marine israélienne. En 2006, le gouvernement allemand finance le tiers du coût de deux sous-marins supplémentaires[1]. Début 2012, l'armée israélienne dévoile l'achat d'un sixième sous-marin à l'Allemagne[2].

Quant à la France, il existe un échange croissant d'informations et de savoir-faire avec Israël plus particulièrement depuis la fin de la Seconde intifada. Au niveau militaire et stratégique leurs relations stratégiques reprennent à un niveau surtout symbolique en 1994, après une trentaine d'années d'embargo officiel français vis-à-vis Israël suite à la guerre des Six jours, avec la visite officielle en Israël du ministre de la Défense français, François Léotard. Il signe avec Itzhak Rabin, le Premier ministre et ministre de la Défense israélien, un accord-cadre de recherche dans le domaine de l'armement, destiné avant tout à renouer le contact entre les ingénieurs des deux pays[3].

Des échanges stratégiques existent déjà entre Israël et la France avant la Seconde intifada, notamment dans le domaine de la technologie contre-insurrectionnelle[4], mais ceux-ci s'accélèrent aux lendemains du retrait israélien du Sud Liban en 2000, et plus encore après les attentats du 11 septembre. L'islamisme radical est en effet de plus en plus perçu comme étant l'ennemi commun. Israël est ainsi consulté du fait de son expérience. Ce rapprochement s'intensifie à partir de 2007 avec l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, mais commence déjà sous présidence chiraquienne. Il se caractérise par un échange dans les domaines du

---

1 BEL I N, Paul. Germany's relations with Israel : Background and implications for German Middle East Policy. Washington : Congressional Research Service, 2007.

2 Armée de défense d'Israël. Le sous-marin «Dolphin», l'arme secrète de Tsahal. 17 avril 2012, http://tsahal.fr/2012/04/17/le-sous-marin-dolphin-larme-secrete-de-tsahal/ [Consulté le 28 août 2012]

3 Les Echos. Armement: la France signe un accord-cadre avec Israël. *Les Echos*, 11 mars 1994, http://www.lesechos.fr/11/03/1994/LesEchos/16601-32-ECH_armement--la-france-signe-un-accord-cadre-avec-israel.htm [Consulté le 12 mars 2013]. Voir aussi : AOUN, Elena. *Une impuissance en déconstruction, l'implication de l'UE dans la recherche d'un règlement de paix au Moyen-Orient* Paris: Sciences Po: 2007. p. 409.

4 Entretien avec un militaire français, ancien attaché de défense en Israël, réalisé à Paris en juillet 2010

renseignement et du savoir-faire technologique, notamment au niveau des IED (*Improvised Exlosive Device*), engin explosif improvisé. La France devant faire face à ces engins meurtriers en Afghanistan, à travers son engagement au sein de la coalition de l'OTAN, ou au Liban, dans la force onusienne de la Finul, ces échanges sont perçus comme étant dans son intérêt. Les IED sont en effet responsables d'une partie importante des morts parmi les troupes, le savoir-faire israélien visant à rendre ces engins inoffensifs représente donc une manne précieuse. La France s'est ainsi inspirée de la technologie mise au point par Israël – du fait de l'expérience de son armée avec ce type d'explosif à la frontière avec le Liban – afin de transmettre à ses unités présentes en Afghanistan des engins brouilleurs d'IED, permettant d'éviter leur explosion sur les routes lors du passage de troupes[1]. La France et Israël coopèrent ainsi dans le secteur technologique de la protection des forces armées.

Néanmoins, il faut aussi souligner qu'il existe une concurrence entre les deux acteurs en matière d'exportations, dans la mesure où la France est, en 2011, la quatrième exportatrice mondiale en matériel militaire et Israël, la cinquième[2]. Au niveau des échanges en ressources humaines, un stagiaire israélien vient suivre la formation offerte par l'Ecole de guerre française tous les deux ans. Inversement, en 2006, l'attaché de défense français à Tel Aviv, le colonel Chandouineau, a suivi les cours du 'Collège de défense israélien' – un mélange entre l'Ecole de guerre et l'Institut de Hautes Etudes de Défense Nationale français (IHEDN)[3], probablement une première pour un militaire français après la guerre des Six jours.

Concernant la coopération entre le Royaume-Uni et Israël dans le secteur de la défense, celle-ci s'accroit à partir de 1994, suite à la fin de l'embargo sur l'exportation des armes britanniques vers Israël, décrétée en 1982 après l'opération israélienne au Liban[4]. Le Royaume-Uni, comme de nombreux acteurs occidentaux, entend aujourd'hui bénéficier du savoir-faire d'Israël en matière de drones, acquis par son armée au Sud-Liban après 1982. Ainsi, le groupe français Thales a installé au Royaume-Uni une joint-venture avec le groupe

---

1 Entretien avec le général Bertrand Binnendijk, attaché de défense à l'Ambassade de France à Tel Aviv, de 2001 à 2004, réalisé en 2009 à Versailles

2 Entretien avec le *colonel* Guillaume Bailleux de Marisy, attaché de défense à l'Ambassade de France à Tel Aviv, à partir de 2010, réalisé le 7 juin 2011 à Tel Aviv

3 Entretien avec le colonel Chandouineau, attaché de défense à l'Ambassade de France à Tel Aviv, de 2006 à 2010, réalisé le 16 juillet 2009 à Tel Aviv

4 RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2

israélien Elbit pour fabriquer la plate-forme du drone tactique *'Watchkeeper'*. Ce dernier est développé pour le compte de l'armée britannique qui en a commandé 60 exemplaires.

En juillet 2009, après une polémique portant sur l'utilisation d'équipement militaire britannique par Israël lors de l'opération Plomb durci, diverses rumeurs circulent sur une probable annulation par le Royaume-Uni de licences accordées à différents types d'exportations militaires vers Israël, sans qu'un embargo général ne soit mis en place cependant.

Ces trois États membres ne sont pas les seuls à coopérer avec Israël dans le secteur de la défense et de la sécurité. Il en va de même pour les États méditerranéens de l'UE, comme l'Italie et l'Espagne, qui, malgré une diplomatie considérée généralement comme plutôt favorable à la cause palestinienne, ont des relations privilégiées dans ce domaine avec Israël. Par exemple, en novembre 2004, le ministre de la Défense israélien, Shaul Mofaz a rencontré son homologue italien, Antonio Martino, afin de s'accorder sur le financement du développement d'un nouveau système de guerre électronique, auquel ils décident de consacrer 181 millions de dollars. Leur coopération en matière de renseignement et dans le domaine du contre-terrorisme se sont aussi accrues après la fin de la Seconde intifada. De même, l'Espagne, qui n'a pas de relation diplomatique avec Israël jusqu'en 1986, signe un mémorandum d'accord avec Israël en 1997 sur une coopération dans le secteur de la défense industrielle. En octobre 2009, Israël et l'Espagne signe l'accord de coopération militaire le plus important entre les deux pays.

Il est intéressant de noter que des bâtiments militaires de la force onusienne Finul II au sud Liban, à laquelle de nombreux États européens participent et principalement la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, viennent faire escale à Haïfa, au nord d'Israël, donnant lieu à des manœuvres communes avec des bâtiments israéliens.

3) Une coopération accrue avec Israël sur la question iranienne : De l'UE3 aux sanctions communautaires

Un des dossiers centraux sur lequel coopèrent Israël et certains États membres, principalement les États de l'UE3 – la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni – au niveau politique et entre les services de renseignement, en plus du terrorisme international, est celui du nucléaire iranien. Sur ce dossier, ce sont ces trois États qui ont pris l'initiative au sein de l'UE de mener des négociations directes avec l'Iran à partir de 2003, entraînant l'ensemble

des 27. Il faut aussi prendre en compte le fait que l'activisme de l'UE3 fait suite à leur incapacité à s'accorder sur le dossier irakien en 2002, aux divisions intra-européennes qui en résultèrent, en plus des conséquences dramatiques sur l'image de la PESC.

Israël joue un rôle actif vis-à-vis des États membres afin de démontrer l'existence d'une menace nucléaire iranienne, souligne un expert israélien en charge du dossier iranien :

> « Israël cherche à convaincre les Européens dans un premier temps. La menace exprimée par les discours d'Ahmadinejad ne s'adresse pas aux Européens, mais à Israël. Il s'agit bien d'une menace existentielle. Une coopération a lieu aujourd'hui entre le *Aman* [service de renseignement de l'armée israélienne], le *Mossad*, et les services de sécurité américains et européens. Il n'existe pas de '*gap*' entre les perceptions et les convictions des services de sécurité aujourd'hui. Israël y a contribué en leur fournissant des informations, ainsi qu'à l'AIEA »[1].

La perception commune d'une menace iranienne entre Israël et les États membres représente aussi pour ces derniers l'opportunité de gagner la confiance des Israéliens sur un terrain vis-à-vis duquel les capacités européennes sont dépréciées, celui de la sécurité, explique le diplomate Nicolas Roche:

> « La perception partagée de la menace iranienne par l'UE et Israël permet de construire une confiance commune, alors que les Européens en manquent vis-à-vis des Israéliens. Aujourd'hui il n'y a pas de différence précise entre nous et les Israéliens concernant la stratégie à mettre en œuvre. Benjamin Netanyahou est très précis à ce sujet : il faut que l'option militaire reste sur la table, afin que la menace d'une action militaire demeure »[2].

Les États membres peuvent en outre montrer à Israël qu'ils sont à même de lui fournir des « garanties de sécurité régionale»[3], précédent utile pour crédibiliser leur capacité à participer à la mise en œuvre d'un accord de paix final avec les Palestiniens.

---

1 Entretien avec un chercheur israélien ayant travaillé pour le Premier ministre israélien sur le dossier iranien, réalisé à Tel Aviv le 1er août 2011

2 Entretien avec Nicolas Roche, premier conseiller à l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé à Tel Aviv le 10 juin 2010

3 Entretien avec Chérif Castel, diplomate français, réalisé le 11 juin 2009 à Paris

Cette convergence de vues n'a cependant rien d'évident dans un premier temps, et résulte d'un rapprochement progressif des perceptions quant à la menace que peut représenter la constitution d'une capacité nucléaire militaire iranienne.

En 1997, lors de la présidence iranienne de Mohammad Khatami, le Premier ministre israélien, Benjamin Netanyahou, déclare croire que « l'Iran est résolu à développer des missiles balistiques, d'abord pour atteindre Israël, ensuite l'Europe »[1]. Néanmoins, à ce moment, ni les États membres, ni les États-Unis ne sont convaincus de l'existence d'une véritable menace iranienne. Un 'Dialogue global' avec l'Iran est instauré en juillet 1998 par l'UE, à la suite de l'engagement du ministre des Affaires étrangères iranien, a mal ha razi, vis-à-vis de son homologue britannique Robin Cook, de ne pas appliquer la fatwa lancée en 1989 par l'ayatollah h omeini contre l'écrivain britannique Salman Rushdie. Ce dialogue consiste en des rencontres semestrielles sur des sujets d'intérêts mutuels, d'ordre aussi bien économique que politique et culturel, ainsi que dans quatre domaines de préoccupation européenne[2] : armes de destruction massive, droits de l'homme, terrorisme et politique iranienne à l'égard du Proche-Orient.

Concernant les États-Unis, l'évènement qui vient convaincre définitivement le gouvernement Bush de l'existence d'une menace iranienne est l'incident du a rine A en janvier 2002[3]. Le a rine A est un cargo arraisonné par l'armée israélienne au large de ses côtes méditerranéennes. Israël affirme que la cargaison importante d'armes qu'il contient est à destination de Yasser Arafat, et d'origine iranienne. Fin janvier 2002, le Président George W. Bush inclut finalement l'Iran dans son discours sur l'axe du mal, aux côtés du Pakistan et de la Corée du Nord.

L'UE souhaite encore pour sa part relancer le Dialogue global avec l'Iran à travers la négociation en décembre 2002 d'un accord de commerce et de coopération et d'un accord sur le dialogue politique et la lutte contre le terrorisme. Néanmoins, la dernière session du Dialogue global a lieu en avril 2003, suite à la découverte en 2002 d'éléments indiquant l'existence d'un programme iranien clandestin d'enrichissement d'uranium et de retraitement,

---

1 PARSI, Trita. *Treacherous alliance : the secret dealings of Israel, Iran, and the United States* New Haven ; London: Yale University Press, 2007. p.206.

2 Voir : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/iran/l-union-europeenne-et-l-iran/ [Consulté le 14 novembre 2012]

3 PARSI, Trita. *Treacherous alliance : the secret dealings of Israel, Iran, and the United States* New Haven ; London: Yale University Press, 2007. p.235.

contraire aux engagements de l'Iran vis-à-vis de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Différentes résolutions sont adoptées à partir de septembre 2003 par le conseil des gouverneurs de l'agence onusienne mettant en garde l'Iran[1] et l'enjoignant de respecter ses engagements en tant que signataire du traité de non-prolifération (TNP), dont le renoncement à enrichir de l'uranium à des fins militaires.

C'est à ce moment-là que l'UE3 intervient. Les ministres des Affaires étrangères français, britannique et allemand décident de se rendre à Téhéran au mois d'octobre 2003. Ils parviennent à convaincre l'Iran de coopérer avec l'AIEA, qui accepte de signer le traité de Paris, négocié par les trois pays européens avec le soutien du haut représentant de l'UE, le 15 novembre 2004, prévoyant la suspension de toutes ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement d'uranium[2]. Il s'en suit un gel de l'enrichissement, au moins jusqu'au mois d'août 2005, lorsque des activités de conversion sont mises en lumière à Ispahan, puis, en janvier 2006, à Natanz. Selon un diplomate français en charge du dossier, cette courte période permet aux Européens et à leurs alliés de gagner du temps et de construire une stratégie alternative :

> « Quand on a lancé UE3, au début, il était perçu comme un de ces projets pusillanimes par les États-Unis comme les Israéliens. Mais nous avons démontré que nous avions une stratégie, et qu'elle était effective. Un rapport de l'AIEA montre qu'il y a bel et bien eu un gel du programme d'enrichissement iranien, suite à l'accord de Paris, et jusqu'à janvier 2006. Cela nous a permis de gagner du temps, de repousser la menace, et de développer une stratégie alternative »[3].

Les États de l'UE3, et leurs services de renseignement coopèrent alors avec Israël, souligne un diplomate français :

---

1 Voir : http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/iaea_resolutions.shtml [Consulté le 14 novembre 2012]

2 Voir : http://ambafrance-ir.org/Accord-de-Paris-du-15-novembre [Consulté le 14 novembre 2012]

3 Entretien avec Nicolas Roche, Premier conseiller à l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé à Tel Aviv le 10 juin 2010

> « Une des questions au cœur de notre dialogue stratégique est la question iranienne, à travers des échanges d'information des services de renseignements et également sur les types de sanctions efficaces»[1].

C'est particulièrement le cas de la France explique l'ancien directeur du *National Security Council* israélien, Giora Eiland :

> « De 2004 à 2006, j'ai fait des aller-retour réguliers en France. J'ai rencontré le Président ainsi que deux de ses conseillers. Je me rappelle d'une réunion en 2005 en France. Il y avait 4 à 5 Français et à peu près le même nombre d'Israéliens. Un des Français a pris la parole et m'a dit: « Nous savons tous les deux que les Iraniens veulent se doter du nucléaire militaire, donc nous n'allons pas passer trois heures à discuter de cette question. En revanche la question qui doit être posée, c'est : qu'est-ce qu'il doit être fait ?». J'ai beaucoup apprécié cette intervention »[2].

L'activisme français est confirmé par un attaché militaire français :

> « La France est le pays le plus allant sur le dossier iranien. Il y a un vrai partage de points de vue dans l'évaluation de la menace entre la France et Israël. Néanmoins, notre approche est plus diplomatique et comprend des sanctions. Mais il y a bien une coopération entre le Royaume-Uni, la France et Israël à l'ONU sur la question des sanctions»[3].

Suite à la découverte des activités de conversion à Ispahan et à Natanz, le conseil des gouverneurs de l'AIEA, réuni en session extraordinaire en février 2006, entérine une saisine du Conseil de sécurité de l'ONU à une très large majorité. Le 31 juillet 2006, la résolution 1696, exige de l'Iran une coopération complète avec l'AIEA et rend obligatoire la suspension des activités sensibles. Elle prévoit également qu'en cas de non-respect par l'Iran de ses obligations, le Conseil de sécurité – dont les cinq membres permanents, la Chine, les États-Unis, la France, la Russie, et le Royaume-Uni – travaillera à l'adoption de sanctions

---

1 Entretien avec Alexis Dutertre, Premier conseiller de l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé le 13 août 2009 à Tel Aviv

2 Entretien avec Giora Eiland, réalisé le 28 juillet 2011 à Tel Aviv

3 Entretien avec un attaché de défense français, réalisé à Tel Aviv en 2011

internationales à l'intensité croissante[1]. Un mois auparavant, à Vienne, l'UE 3+3, les États-Unis, la Chine et la Russie rejoignant l'UE3, se met d'accord sur un nouvel ensemble de propositions visant à s'assurer du caractère exclusivement civil du programme iranien.

L'UE3 se trouve donc aux prémices de la formation d'une coalition internationale vis-à-vis de la question iranienne, bien que des désaccords persistent en son sein. L'objectif énoncé au sein de la Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003[2], d'un multilatéralisme effectif semble ainsi mis en oeuvre, bien que les négociations ne soient pas menées directement par les institutions bruxelloises, mais bien par l'UE3. Ce format souple démontre l'efficacité d'une coopération renforcée à géométrie variable dans le domaine de la politique étrangère entre certains États membres, à même de jouer un rôle de leader vis-à-vis d'un dossier particulier et d'entraîner derrière eux l'ensemble de l'UE.

Par la suite, face au refus de l'Iran de suspendre ses activités sensibles, le Conseil de sécurité adopte une vague de résolutions visant à augmenter le coût pour l'Iran d'un approfondissement de son programme nucléaire. La résolution 1737 de décembre 2006 interdit la livraison à l'Iran de matériel nucléaire sensible et gèle les avoirs à l'étranger de douze dirigeants et dix entreprises iraniens liés au programme nucléaire ou au programme de missiles balistique. La résolution 1747 adoptée en mars 2007 impose quant à elle un embargo sur les achats d'armes à l'Iran, des restrictions aux ventes d'armements à ce pays, et de nouvelles sanctions financières. Enfin, la résolution 1803 de mars 2008 renforce les interdictions de voyage et les restrictions financières et place sous embargo les technologies pouvant avoir un usage civil et militaire[3]. Ces résolutions se réfèrent au chapitre VII, article 41, de la charte des Nations unies ce qui signifie que le programme nucléaire iranien est désormais perçu comme représentant une menace pour la sécurité internationale par les États du Conseil de sécurité. Si l'article 41 concerne plus particulièrement les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, l'article 42 rappelle immédiatement la possibilité pour le Conseil de sécurité de décider « d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou

---

1 Conseil de sécurité des Nations Unies. Résolution 1696. 31 juillet 2006. http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/french/unsc_res1696-2006_fr.pdf, [Consulté le 14 novembre 2012], voir aussi : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/iran/question-nucleaire/ [Consulté le 14 novembre 2012]

2 European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003

3 Voir : http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-proliferation/article/iran-3862 [Consulté le 15 novembre 2012]

terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale »[1], si « les mesures prévues à l'Article 41 sont inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles ». Par conséquent, l'adoption de ces résolutions peut potentiellement préfigurer une attaque armée.

Dans une déclaration faite le 3 mai 2008, l'UE3+3 explicite sa 'stratégie à deux voies', alliant ouverture au dialogue et renforcement des sanctions dans le cas où l'Iran continuerait de ne pas respecter ses obligations internationales. Le Conseil de sécurité entérine cette approche par la résolution 1735 à la fin du mois de septembre.

La politique de la main tendue de Barak Obama, élu à l'automne 2008, visant à arracher à l'Iran des concessions sur le plan nucléaire, est ouvertement critiquée par Nicolas Sarkozy lors de son discours au Conseil de sécurité le 24 septembre 2009, qui craint un accord bilatéral entre les États-Unis et l'Iran. Le Président français appelle à une reprise des sanctions, révélant ainsi une éventuelle division au sein de l'UE3+3, à même d'être exploitée aussi bien par l'Iran que par les partisans d'une attaque armée en Israël :

> « Depuis 2005, la communauté internationale a appelé l'Iran au dialogue (...) Monsieur le Président Obama, je soutiens la main tendue des Américains. Qu'ont apporté à la communauté internationale ces propositions de dialogue ? Rien. Plus d'uranium enrichi, plus de centrifugeuses et de surcroît, une déclaration des dirigeants iraniens proposant de rayer de la carte un membre de l'Organisation des Nations unies. (…) Ce que je crois, c'est qu'en ayant le courage d'affirmer des sanctions, ensemble, contre des pays qui violent les résolutions du Conseil de sécurité, nous donnerons de la crédibilité à notre engagement pour un monde avec à l'avenir moins d'armes nucléaires et peut-être, un jour, sans arme nucléaire »[2].

L'approche d'Obama s'avère rapidement infructueuse. Le 18 février 2010, l'AIEA exprime dans un rapport son inquiétude « concernant l'existence potentielle d'activités secrètes passées ou présentes liées au développement d'une charge nucléaire pour un

---

1 Charte des Nations Unies. http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml [Consulté le 15 novembre 2012]

2 Discours de Nicolas Sarkozy au Conseil de sécurité des Nations Unis. 24 septembre 2009. http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-proliferation/article/iran-3862 [Consulté le 15 novembre 2012]

missile »[1]. « L'Iran n'a pas fait preuve de la coopération nécessaire [pour] (…) confirmer que tout le matériel nucléaire en Iran est utilisé pour des activités pacifiques »[2], précise le rapport.

Le Président américain, en l'absence d'un plan alternatif, revient à une politique de sanctions renforcées envers l'Iran[3]. Le Conseil de sécurité adopte la résolution 1929 le 10 juin 2010 renforçant les sanctions dans les domaines des transports, de l'armement et des secteurs bancaire et financier. Suite à un autre rapport publié par l'AIEA le 24 mai 2011, le porte-parole du Ministère des Affaires étrangères français affirme que ce rapport montre que « l'Iran poursuit ses activités dans les domaines de l'enrichissement et de l'eau lourde, en violation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies »[4].

Le 23 janvier 2012, Le Conseil de l'UE va au-delà des sanctions onusiennes en interdisant les importations de pétrole brut et de produits pétroliers en provenance d'Iran vers l'UE. Cette interdiction vise l'importation, l'achat et le transport de ces produits ainsi que les activités du secteur de la banque et des assurances qui s'y rapportent[5]. Cette série de sanctions européennes est accompagnée le même jour d'une déclaration commune de l'UE3, soit de Nicolas Sarkozy, Président de la République française, d'Angela Merkel, Chancelière fédérale d'Allemagne et de David Cameron, Premier ministre du Royaume-Uni :

> « Nous demandons instamment aux dirigeants iraniens de suspendre immédiatement leurs activités nucléaires sensibles et de se conformer totalement à leurs obligations internationales. La porte est ouverte si l'Iran accepte de s'engager sérieusement dans des négociations de fond sur son programme nucléaire. Tant que l'Iran ne sera pas revenu à la table des négociations, nous resterons unis pour appliquer des mesures fortes qui compromettent la capacité du régime à financer son programme nucléaire et

---

1 http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-proliferation/article/iran-3862 [Consulté le 15 novembre 2012]

2 http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-proliferation/article/iran-3862 [Consulté le 15 novembre 2012]

3 LAÏDI, Zaki. *Le monde selon Obama: la politique étrangère des Etats-Unis.* Paris: Flammarion, 2012. p.141.

4 http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-proliferation/article/iran-3862 [Consulté le 15 novembre 2012]

5 Conseil de l'Union européenne. Iran: les nouvelles sanctions de l'UE visent les sources de financement du programme nucléaire. 23 janvier 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/127450.pdf [Consulté le 15 novembre 2012]

qui montrent ce qu'il en coûte d'emprunter une voie qui menace notre paix et notre sécurité à tous »[1].

Au mois de mars, en l'absence de concessions iraniennes, l'UE décide d'interdire aux institutions iraniennes l'accès au réseau de transferts interbancaires Swift. Pour la première fois, Israël exprime sa satisfaction et soutient l'approche européenne. Silvan Shalom, vice-Premier ministre israélien affirme que cette décision « marque une escalade que nous attendions depuis longtemps et qui va paralyser une partie des importations et des exportations iraniennes», alors que « pendant longtemps les sanctions contre Téhéran ont été trop molles pour tenir compte de l'opposition de la Russie et de la Chine qui refusent de punir Téhéran» [2].

La Russie et la Chine bloquent en effet l'adoption de sanctions plus strictes contre l'Iran au Conseil de sécurité de l'ONU. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, dénonce ainsi fin janvier 2012 les 'sanctions unilatérales' de l'UE contre l'Iran, réagissant à la décision de l'UE d'imposer un embargo pétrolier contre Téhéran. La Russie et la Chine font savoir qu'ils s'opposeraient à de nouvelles sanctions contre l'Iran, d'où la satisfaction d'Israël suite à la nouvelle vague de sanctions adoptées par l'UE.

Néanmoins, le gouvernement israélien considère qu'il reste primordial de maintenir la menace d'une attaque armée[3], explique l'ancienne ministre des Affaires étrangères israéliennes, Tzipi Livni : « Je pense que l'unique réponse responsable à apporter au problème iranien consiste en la nécessité que l'Iran sache que toutes les options sont sur la table »[4]. Un ancien expert de la question iranienne au '*National Security Council'* israélien met en exergue la nécessaire complémentarité des approches européenne, américaine et israélienne, et évoque la participation d'États membres dans des activités de sabotage sur certains sites iraniens :

> « Nous préférons la solution diplomatique à une attaque armée. C'est aussi la préférence des Européens et des États Unis. Ils agissent activement derrière la scène

---

1 http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/iran/l-union-europeenne-et-l-iran/article/union-europeenne-sanctions-sans [Consulté le 15 novembre 2012]

2 HENRY, Marc. Israël félicite l'UE pour ses sanctions contre l'Iran *Le Figaro*, 16 mars 2012, http://www.lefigaro.fr/international/2012/03/16/01003-20120316ARTFIG00555-israel-felicite-l-ue-pour-ses-sanctions-contre-l-iran.php [Consulté le 15 novembre 2011]

3 Entretien avec un diplomate israélien en charge du dossier iranien au ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé en 2012 à Jérusalem

4 Entretien avec Tzipi Livni, réalisé à Tel Aviv le 31 juillet 2012

afin d'empêcher une solution militaire, d'où certaines explosions, vols et activités de la sorte. C'est le jeu et j'espère qu'il sera efficace. Les Britanniques sont particulièrement actifs dans les activités de sabotage »[1].

A travers l'UE3, les États membres se montrent ainsi à même d'exercer leur puissance, comprise ici comme 'la capacité d'empêcher de faire'[2]. En effet, leur action contribue à éviter temporairement une reproduction du scénario irakien d'Osirak, lorsqu'Israël avait décidé unilatéralement de détruire le réacteur nucléaire irakien en 1981, tout comme le scénario de mars 2003 d'une attaque américaine en Irak. Elle contribue aussi, sinon à convaincre l'Iran de cesser son programme, au moins de le ralentir. La coopération des diplomaties française, allemande et britannique vis-à-vis de ce dossier leur permet de rallier les autres États membres à leur cause, et d'adopter, à travers l'UE, des sanctions de plus en plus dures vis-à-vis de l'Iran.

Les États membres font donc un usage 'réaliste' de l'UE[3], qui leur permet de faciliter l'accroissement de leurs relations stratégiques avec Israël au niveau bilatéral. Les critiques politiques exprimées à travers l'UE suite à l'opération Plomb durci prennent en effet corps à travers l'expression d'un '*linkage*', entravant toute possibilité d'approfondissement véritablement stratégique des relations entre l'UE et Israël. Les intérêts bilatéraux des États membres avec Israël dans le secteur de la sécurité n'en restent pas moins importants et cet usage de l'UE facilite leurs approfondissements de manière plus décomplexée. Il nous reste maintenant à nous demander dans quelle mesure ce 'système européen' est à même de porter des fruits en termes d'influence vis-à-vis d'Israël. Si leurs intérêts sécuritaires bilatéraux sont importants, les intérêts politiques des États membres vis-à-vis de la région, s'exprimant notamment à travers la défense de la solution de deux États, ne le sont pas moins. Néanmoins ils ne peuvent disposer des mêmes 'armes normatives' que vis-à-vis des Palestiniens, telles que l'utilisation de diverses mécanismes financiers[4], afin d'influencer les choix israéliens. La question d'une stratégie européenne vis-à-vis d'Israël reste donc à poser.

---

1 Entretien avec un ancien expert israélien sur l'Iran au '*National Security Council'* israélien, réalisé en août 2011 à Tel Aviv

2 SUR, Serge. *Relations internationales.* Paris: Montchrestien, 2006. p.240.

3 Sur les différents usages de l'UE vis-à-vis des États membres, voir Supra partie I, chapitre 1

4 Voir Infra, partie IV, chapitre I

Chapitre 4 - Une 'stratégie européenne' en question vis-à-vis d'Israël

Cette 'division du travail' informelle entre les États membres et l'UE vis-à-vis d'Israël, si elle permet aux États membres d'approfondir plus librement au niveau bilatéral leurs relations au niveau sécuritaire, n'en souffre pas moins de l'absence d'une 'grande stratégie'[1]. Nous reviendrons dans un premier temps sur les obstacles à une influence européenne vis-à-vis d'Israël, afin de mieux discerner les diverses options stratégiques qui s'offrent aux États membres.

A- Contraintes politiques, normatives et institutionnelles

L'UE et Israël sont toutes deux en recherche de légitimité – légitimité démocratique[2] en interne pour l'UE et légitimité externe vis-à-vis de ses voisins pour Israël. Il apparaît au regard de leur histoire particulière qu'elles ont eu, à un moment de leur histoire, besoin l'une de l'autre afin de remplir ces objectifs. Israël a eu besoin de la CEE afin d'assurer son développement économique[3]. Inversement, le développement des relations entre l'UE et Israël a permis à certains États membres de redorer leur blason diplomatique sur la scène internationale, entaché par leur responsabilité vis-à-vis du génocide juif pendant la Seconde guerre mondiale[4]. S'il existe une interdépendance historique manifeste entre l'UE et Israël, les obstacles contraignant le développement de leurs relations demeurent nombreux. Ils touchent aux domaines politique, sécuritaire, institutionnel et provoquent régulièrement des incompréhensions profondes entre les deux acteurs.

---

1 Au sujet d'une 'grande stratégie' européenne, voir : VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1

2 BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011. p.7. Christopher Bickerton évoque ce besoin de légitimité démocratique de l'UE et la place de la politique étrangère européenne dans ce cadre, le projet de constitutionnalisation de l'UE ayant échoué à remplir ce rôle.

3 Voir Supra, partie III, chapitre I

4 Voir Supra, partie II

La manière dont Israël et l'UE appréhendent les questions de sécurité diffère de manière frappante, du fait principalement de leur environnement géographique propre et de leur culture stratégique divergente. La Stratégie européenne de sécurité de décembre 2003 répond à une définition 'globale' de la sécurité. Elle décrit le développement économique, le respect de la règle de droit et la gouvernance démocratique des États 'voisins' comme la meilleure méthode afin d'assurer la stabilité à ses frontières et donc sa propre sécurité sur le long terme. En outre, aucun ennemi commun n'y est identifié[1], mais des 'menaces' communes, telles que le terrorisme, les armes de destruction massive ou encore les États considérés comme 'faibles'. Ces menaces n'y sont pas décrites comme 'figées' mais comme pouvant évoluer et se résorber grâce à une approche de sécurité 'globale', en favorisant le développement de relations constructives avec les agents menaçants. Cette conception répond ainsi à une approche plus constructiviste de la réalité, intersubjective et dépendante de l'état des relations entre différents agents en constante évolution. Les États membres cherchent ainsi à s'affranchir de toutes menaces afin de garantir leur sécurité, dont la nature est donc perçue comme proche des définitions introduites par les protagonistes de l'école de Copenhague, tels que Barry Buzan[2].

Le point de vue israélien sur la sécurité diverge. Les représentants israéliens insistent sur le fait qu'ils sont entourés d'ennemis ou de potentiels futurs entités ou États ennemis, le principal étant aujourd'hui l'Iran. Il leur est, selon ce point de vue, nécessaire d'augmenter les capacités militaires d'Israël afin d'accroître sa puissance et être ainsi à même d'assurer sa défense, répondant donc à une conception 'néoréaliste' de la sécurité[3]. Au lendemain du Printemps arabe, les soubresauts politiques régionaux renforcent ces perceptions. Le traité de paix signé avec l'Égypte en 1979 prouve son caractère fragile, illustré par les attaques fréquentes contre le gazoduc égyptien dont sont issues les exportations vers Israël ou encore la plus grande accessibilité à la région du Sinaï des réseaux djihadistes.

Les disparités au sein des budgets de l'UE et de ses États membres et celui d'Israël reflètent ces divergences de points de vue, ainsi que les divers choix sociétaux effectués par

---

1 FROHLICH, Manuel. National Identity in a Unified Europe – outline of a normative Concept. In AVINERI, Shlomo and WEIDENFELDS, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.45.

2 BUZAN, Barry. *People, States and fear: an Agenda for international security studies in the post-cold war era.* London: Harvester Wheatsheaf, 1991. p.18.

3 WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New-York: McGraw-Hill, 1979.

ces acteurs. Le poste le plus coûteux du budget de l'UE en 2011 s'intitule : « Cohésion pour la croissance et l'emploi » et représente 36% de son budget général[1]. En Israël, le poste budgétaire principal en 2011 est celui du ministère de la Défense[2], comprenant 1/7ème du budget total. En comparaison, au Royaume-Uni – l'État membre doté généralement du budget de défense le plus élevé – le poste le plus coûteux du budget 2011/2012 est celui de la protection sociale. La défense ne représente qu'1/17ème de son budget total[3]. Les propos tenus par Moshe Dayan, alors qu'il est ministre de la Défense au début des années 70, rend compte de ces différences euro-israéliennes : « Il est impossible de porter deux bannières à la fois »[4], souligne-t-il, afin de justifier la priorité donnée à celle de la sécurité sur celle du bien-être social et autres objectifs sociétaux. Néanmoins, l'importance du mouvement des révoltés en Israël, lancé à l'été 2011 et appelant à plus de justice sociale[5] dans un État où les écarts de richesse entre les différentes classes sociales sont les plus élevés de l'ensemble des pays de l'OCDE[6] – démontre les limites et les risques sur le long terme de ces choix sociétaux.

Résultant de ces divergences de perceptions de la sécurité, leurs doctrines de l'usage de la force diffèrent. Israël réagit aux menaces auxquelles elle fait face par un usage démonstratif de la force[7]. L'objectif est de dissuader périodiquement ses ennemis de toutes attaques d'envergure[8] – comme par exemple contre le Hezbollah au Sud-Liban pendant l'été

---

1 Voir http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm [Consulté le 11 juin 2011]

2 Voir la proposition de budget israélien pour l'année 2011 : «1122 *תקציב המדינה, הצעה לשנות כספים* », Jérusalem, Octobre 2010, http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2011_2012/Lists/20112012/Attachments/1/Budget2011_2012.pdf [en hébreu, Consulté le 1er août 2011]

3 Voir le site officiel du Trésor britannique : http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_complete.pdf [Consulté le 1er juillet 2011]

4 KIMMERLING Baruch. Patterns of militarism in Israel. *European Journal of Sociology*, 1993, vol.34, n° p.210.

5 En hébreu : צדק החברתי , voir: Le Monde. En Israël, le mouvement pour plus d'égalité sociale prend de l'ampleur. *Le Monde*, 7 août 2011, http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/08/07/en-israel-le-mouvement-pour-plus-d-egalite-sociale-prend-de-l-ampleur_1557071_3218.html [Consulté le 5 novembre 2012]

6 KYZER, Liel. Israel set to become OECD's poorest member. *Haaretz*, 20 January 2010, http://www.haaretz.com/print-edition/news/israel-set-to-become-oecd-s-poorest-member-1.265726 [Consulté le 13 septembre 2012]

7 KIMMERLING Baruch. Patterns of militarism in Israel. *European Journal of Sociology*, 1993, vol.34, n° p.210.

8 Sur la doctrine israélienne de dissuasion, voir l'étude effectuée par le Conseil de sécurité national israélien, et plus particulièrement : HALEVY, Ephraim דוקטרינת ההרתעת הישראלית במבחן הזמן [La doctrine israélienne de dissuasion à l'épreuve du temps] In GUZANS Y, Yoel עיונים בהרתעה *[Etudes sur la dissuasion]*, 2008.

2006 ou le Hamas dans la bande de Gaza de la fin décembre 2008 à la mi-janvier 2009. À contrario, l'UE n'est pas directement responsable de la défense commune de ses États membres, l'OTAN jouant ce rôle[1] jusqu'à présent. Du reste, les États membres n'ont pas eu à affronter de menaces existentielles sur leur territoire depuis la fin de la Guerre froide[2], que ce soit individuellement ou à travers l'UE. La guerre dans les Balkans leur a tout de même démontré la nécessité de créer au niveau européen « une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles »[3], en d'autres termes, une politique de défense commune[4]. En outre, les armées des États membres doivent aussi s'adapter aux nouveaux challenges créés par de nouveaux types de théâtres d'opération, souvent localisés dans des territoires éloignés en Afrique, en Asie ou au Moyen-Orient[5]. Ces évolutions engendrent des évaluations divergentes quant à la nature de la menace et la stratégie à employer afin d'y faire face en comparaison avec Israël. Cela peut s'illustrer par la réaction de certains chefs d'États européens vis-à-vis de l'opération Plomb durci, dénonçant la présence de l'armée israélienne à Gaza et son utilisation non proportionnée de la force. Cela se traduit aussi par des divergences au sein des approches européenne et israélienne envers la menace nucléaire iranienne, bien que leurs objectifs finaux soient similaires.

Au niveau politique, Israël et les États membres sont aussi régulièrement en désaccord, et plus particulièrement vis-à-vis de la question palestinienne. Bien que la majeure partie de la classe politique israélienne ait finalement adopté, au moins au niveau discursif, la solution de deux États, les conditions matérielles et temporelles de son application restent un sujet de frictions fréquentes avec les États membres. Le Premier ministre Benjamin Netanyahou et sa

---

Jerusalem: National Security Council publication, p.35 http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/deterring-october2008_he.pdf [en hébreu] [Consulté le 13 septembre 2012]

1 L'article 42.7 de la version consolidée du traité sur l'UE concernant la défense mutuelle des États membres ne va pas à l'encontre de la supériorité de l'article 5 de l'OTAN. En effet, ce même article 42 précise que l'OTAN reste le fondement de la défense collective de ses États membres.

2 FROHLICH, Manuel. National Identity in a Unified Europe – outline of a normative Concept. In AVINERI, Shlomo and WEIDENFELDS, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.45.

3 Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, cité dans PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne.* Paris: Les presses de Sciences Po, 2006. p.86.

4 Bien que l'objectif d'une politique défense commune apparaisse déjà au niveau européen au sein du traité de Maastricht, celle-ci ne voit véritablement le jour qu'au lendemain de la rencontre franco-britannique de Saint Malo de décembre 1998. Voir TERPAN, Fabien. *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne.* Paris: Documentation française, 2010.

5 GNESOTTO, Nicole. *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?* Paris: Armand Colin, 2011.

coalition – composée notamment du Likoud, du parti ultra-orthodoxe Shass ou encore du parti nationaliste d'Avidgor Lieberman, Israel Beitenu – affirment régulièrement que les esprits des Palestiniens 'ne sont pas assez mûrs' pour disposer d'un État. Ils soutiennent que même si un État palestinien venait à être créé, il ne favoriserait ni la paix, ni la sécurité d'Israël, dans la mesure où les Palestiniens – ne pouvant se satisfaire de leurs frontières – ne cesseraient pas pour autant leurs attaques contre Israël afin de récupérer leurs terres. La presse se fait souvent l'écho de ce type de discours[1]. En outre, bien que Benjamin Netanyahou ait entériné la solution de deux États lors du discours de Bar Ilan du 15 juin 2009, l'absence de consensus vis-à-vis des frontières de cet État et d'engagement sur un calendrier clair, empêchent toutes avancées significatives. Le '*linkage'* entre l'approfondissement des relations entre l'UE et Israël et les avancées du processus de paix est donc perçu par le gouvernement israélien comme un obstacle à éviter lors des négociations avec l'UE. La stratégie poursuivie aussi bien par Israël que par le Conseil ou la Commission, consiste souvent en la promotion de négociations à un niveau technique, le moins politique possible, afin d'éviter dans la mesure du possible leur prolongement ou leur gel sine die.

Un autre domaine potentiel de frictions entre l'UE et Israël est le 'secteur normatif'. L'UE attend d'Israël qu'il adopte certaines de ses normes appartenant à 'l'acquis communautaire'. Au sein du Plan d'action, l'UE demande ainsi à Israël d'harmoniser sa législation avec la législation européenne dans différents secteurs, notamment au sein des secteurs financier, industriel, environnemental et des transports[2], à travers l'utilisation de l'outil TAIEX notamment. Cette adoption de l''acquis' conditionne en partie l'approfondissement des accords entre l'UE et Israël et la participation de cette dernière au sein du Marché intérieur européen. Les entreprises israéliennes souhaitant exporter leurs biens vers le continent européen sont aussi amenées à adopter les normes techniques européennes, facilitant ainsi les échanges commerciaux entre les deux acteurs. Cette conformité est censée aussi favoriser une meilleure prédictibilité des entreprises israéliennes, voire des politiques gouvernementales, à même de favoriser la stabilité des relations avec l'UE sur le long terme[3].

---

1 Voir par exemple : SHAKED, Roni. Abbas' bold statement. *Ynetnews*, 4 novembre 2012, http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4300911,00.html [Consulté le 5 novembre 2012]

2 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

3 HARPAZ, Guy. Approximation of laws in the EU-Med context: A realist Perspective. *European Journal of Law Reform*, 2007, vol.9, n° 3

La volonté de l'UE de 'structurer' leurs relations en organisant les règles qui les encadrent[1] bute néanmoins sur la non fongibilité de ses vecteurs de puissance vis-à-vis d'Israël. Autrement dit, l'UE ne parvient pas à transformer sa puissance économique en puissance politique vis-à-vis d'Israël.

La volonté européenne d'exporter son modèle, autrement dit la capacité d'attraction du modèle européen vis-à-vis d'Israël, un des éléments clé du 'soft power'[2], n'est pas toujours bien perçue en Israël :

> « C'est lorsque la réalpolitique usurpe l'identité du prêcheur que beaucoup d'Israéliens peuvent perdre patience et préférer se replier sur eux-mêmes et se retirer d'une communauté de nations prêchant aux autres ce qu'elle-même ne met pas en pratique »[3].

L'UE est présentée par ses détracteurs comme une entreprise utopique inapte à défendre militairement ses États membres, alors qu'Israël est chargé d'assurer la survie de sa population. Selon Gerald Steinberg, un des critiques les plus virulents de l'UE en Israël, cela expliquerait son manque d'influence sur le conflit :

> « L'alliance d'un utopisme idéaliste, d'analyses simplistes, d'une histoire fictive, d'images déformées de la société israélienne, d'une dissonance cognitive engendrant une incapacité à prendre en considération les arguments contrant l'idéologie dominatrice, ainsi que d'autres facteurs, sont à l'origine de l'impuissance diplomatique de l'Europe vis-à-vis du conflit israélo-arabe »[4].

Plus généralement, l'attitude du peuple israélien envers le l'Europe est paradoxale. Dans un sondage publié par la délégation de l'UE à Tel Aviv en 2004, 74% des Israéliens sondés condamnent la politique de l'UE vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, dénoncée comme injuste et favorable aux Palestiniens. Deux tiers sont d'accord avec l'affirmation selon

---

1 STRANGE, Susan. *States and Market* London: Pinter, 1994. p.24.

2 NYE, Joseph S. Soft Power and Leadership. *Compass: A Journal of Leadership*, 2004. http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html [Consulté le 5 novembre 2012]

3 AVINERI, Shlomo. Europe in the Eyes of Israelis: the memory of Europe as Heritage and Trauma. In GREILSAMMER, Ilan and WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988. p.39.

4 STEINBERG, Gerald. Kantian Pegs into Hobbesian Holes: Europe's Policy in Arab-Israeli Peace Efforts, 2004. האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית [The Israeli Association for the Study of European Integration] The EU in Regional and Bilateral Dispute Settlement'

laquelle l'attitude de l'UE envers Israël se caractérise par de l'antisémitisme sous couvert de principes moraux. Néanmoins 85% sont favorables ou assez favorables à l'intégration d'Israël au sein de l'UE et 80% perçoivent l'UE comme un développement positif pour le monde[1]. Par conséquent, si la perception de l'UE par les Israéliens est généralement positive, lorsqu'il s'agit de ses relations avec Israël, les esprits se crispent et l'image de l'UE devient négative.

Du fait de cette méfiance réciproque, le pouvoir relationnel de l'UE vis-à-vis d'Israël, autrement dit sa capacité, sinon à le contraindre, au moins à l'amener à adopter ses préférences, est limité. Le secteur normatif illustre cet état de fait. Le processus d'adoption de normes ou standards européens par Israël est généralement de type volontaire. Par exemple, les entreprises israéliennes adoptent naturellement les standards européens afin de faciliter leurs exportations vers le continent. Israël n'étant pas voué à devenir un État membre dans le moyen terme, il n'existe pas d'harmonisation automatique de leur législation. Contrairement aux États de l'EEE, le principe d'homogénéisation[2], consistant en une application simultanée de la nouvelle législation dans l'UE et les États de l'EEE par décision du comité mixte de l'EEE suite à une nouvelle règle adoptée par le Conseil ou la Commission, ne s'applique pas dans les relations entre l'UE et Israël. L'Accord d'association ainsi que le Plan d'action prévoient un rapprochement *'soft'* de la législation israélienne avec celle de l'UE :

> « Le présent plan d'action sera également l'occasion et le point de départ d'une plus grande coopération législative et d'un échange de vues accru, afin d'étudier la possibilité d'un rapprochement législatif dans les domaines pertinents »[3].

La formulation de ce principe laisse penser à un pouvoir discrétionnaire d'Israël vis-à-vis de la législation européenne. Or, étant donné l'importance des échanges commerciaux et de l'interdépendance au niveau économique, Israël se trouve de facto fortement incité à favoriser une adoption rapide de toute nouvelle législation européenne lorsqu'elle affecte ses accords sectoriels avec l'UE. En outre, l'adoption d'une partie de l'acquis européen peut aussi constituer une condition européenne à l'approfondissement de leurs relations, tel qu'il est

---

1 Delegation of the EU in Israel. Poll: Vast majority of Israelis want Israel to join EU; half favour EU involvement in peace process; severe concern on specific issues like anti-Semitism. Tel Aviv, 2004.

2 PETROV, Roman. Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries. *European Foreign Affairs Review*, 2008, vol.13, n° 1 p.37.

3 Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

formulé explicitement dans le Plan d'action en ce qui concerne la participation d'Israël à certains programmes communautaires :

> « Dans le cadre du présent plan d'action et en préparation de sa première révision, la Communauté procédera à un examen global de tous les autres programmes et organes communautaires afin de permettre à Israël d'y participer. Cette participation dépendra de l'intérêt mutuel et, le cas échéant, des contributions financières à verser par Israël ainsi que de l'alignement de sa législation, comme exigé, pour participer au programme concerné »[1].

Cette approche peut alors créer en Israël un sentiment de rejet. L'attitude de l'UE est perçue comme « impériale », pour reprendre l'expression de Yan Zielonka, dans la mesure où elle chercherait à imposer ses contraintes domestiques à travers une forme de domination économique et politique[2] vis-à-vis de ses voisins. Or les agents gouvernementaux israéliens sont, de manière générale, extrêmement réticents à tout ce qui peut venir contraindre la souveraineté d'Israël, particulièrement lorsque cela vient des Européens. L'investissement financier nécessaire pour adopter l'acquis européen dans ces différents secteurs semble aussi souvent trop élevé et le bénéfice difficilement chiffrable sur le court terme[3].

Les normes européennes, bien qu'elles aient une influence directe sur Israël, plus particulièrement lorsqu'elles touchent au Marché intérieur, ne sont en effet généralement pas négociées, mais imposées. Or, si une des caractéristiques d'une puissance normative est la négociation de ses normes[4] exportées, la politique de l'UE vis-à-vis de ses voisins respecte en fait difficilement ce critère. Par exemple, en juin 2007, une nouvelle législation européenne dans le secteur chimique est rentrée en vigueur dans l'UE, appelée REACH. Celle-ci oblige les industriels à démontrer que certaines substances chimiques utilisées dans leurs produits ne représentent pas de dangers pour l'environnement et la santé, avant d'exporter leurs produits vers l'UE. Les nouvelles contraintes et les coûts pour les industriels israéliens résultant de cette régulation sont élevés et ces nouvelles normes sont imposées ce qui crée un sentiment

1 ibid.

2 ZIELONKA, Jan. Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs*, 2008, vol.84, n° 3

3 Entretiens avec différents diplomates et fonctionnaires israéliens, réalisés de septembre 2010 et août 2011 à Tel Aviv et Jérusalem

4 LAÏDI, Zaki. The Unintended Consequences of European Power. *Cahier européen*, 2007. Paris: http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2007_5.pdf [Consulté le 4 février 2013]

d'hostilité chez les élites israéliennes[1]. L'industrie chimique est en outre la première source d'exportations israéliennes vers l'UE dans la mesure où elle représente 28% de celles-ci en 2009[2]. Deux possibilités s'offrent alors à Israël : ouvrir des négociations avec l'UE – comme a fait la Suisse en août 2010 ; ou lancer des projets Twinning en Israël à même de faciliter la mise en application de la réglementation REACH – comme il a été fait en Pologne ou en Bulgarie, deux États membres. La stratégie mise en place par Israël, afin de faire face à réalité, consiste en une volonté croissante d'influencer les décisions européennes (*decision shaping*) dans les secteurs qui l'intéressent. Ainsi, le ministère de l'Agriculture israélien souhaite ardemment influencer les décisions européennes, en demandant qu'Israël joigne différents groupes de travail de l'UE, et plus particulièrement ceux sur l'agriculture biologique, les semences, l'huile d'olive, les pesticides et fertilisants. Israël a déjà obtenu le statut d'observateur dans deux groupes de travail : les tomates et les pommes de terre.

Face à une volonté ferme d'intégrer plus profondément le Marché intérieur tout en préservant sa souveraineté, Israël cherche aussi à renégocier les normes encadrant ses relations avec l'UE. Certains diplomates israéliens évoquent la possibilité pour l'UE de proposer des formules plus souples, répondant aux intérêts de chaque État tiers, telles que le concept de '*membership minus'*, que nous verrons un peu plus loin. Afin d'appuyer ce discours, ils rappellent la nécessité pour l'UE de reconnaître le 'statut privilégié' qui a été octroyé à Israël par le Conseil d'Essen en 1994[3]. Si Israël ne souhaite pas réellement devenir membre de l'UE[4], du moins pour l'instant, il souhaite véritablement approfondir dans le futur ses accords avec l'UE, plus particulièrement dans les secteurs des services, de la science, des transports et de l'éducation. Cet approfondissement concerne aussi différents domaines stratégiques, à travers une association à certains groupes de travail ou institutions européennes dont les décisions affectent la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE vis-à-vis

---

1 Entretiens avec différents fonctionnaires des ministères israéliens, réalisés en 2010/2011 dans le cadre du projet de l'INSS

2 Exports of commodities by industry and country in 2009, Israel's central bureau of statistics, http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=461 [Consulté le 12 novembre 2012]

3 Voir par exemple :PARDO, Sharon. Going West: Guidelines for Israel's Integration into the European Union. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2009, vol.3, n° 2 p.51.

4 Entretiens menés avec des diplomates et fonctionnaires israéliens entre septembre 2010 et août 2011. Voir aussi TOVIAS, Alfred. Les relations entre Israël et l'Union européenne. In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.403. Du reste, l'UE n'est pas actuellement disposée à intégrer Israël en son sein, et à la connaissance de l'auteur, il n'existe pas de réelles discussions à ce sujet entre les décideurs israéliens et européens.

d'Israël et du Moyen-Orient. D'un point de vue européen, la participation d'Israël à certains groupes de travail de l'UE pourrait permettre une meilleure compréhension de leurs intérêts mutuels. Encore faudrait-il cependant que le '*linkage*' entre une plus grande participation d'Israël au sein du Marché intérieur et une meilleure prise en compte des demandes politiques de l'UE soit renforcé grâce à des relations stratégiques croissantes.

Afin de mieux influencer Israël, à défaut de la contraindre, l'UE et ses États membres peuvent en revanche travailler à la définition d'une stratégie commune, et plus particulièrement, à une mise en œuvre commune de cette stratégie. Tout en préservant la flexibilité consubstantielle au SEPE, entre les politiques étrangères des États membres et celle de l'UE, cela leur permettrait de défendre plus efficacement leurs intérêts communs au niveau politique. En l'absence d'une coordination plus étroite entre les politiques bilatérales et communautaires, les États membres font de l'UE une puissance fragmentée. L'absence de volonté de puissance collective, autrement dit, la volonté d'exercer ensemble leur propre puissance à travers l'UE, engendre un « pouvoir par défaut »[1] de l'UE, aux effets non intentionnels.

Une autre entrave à l'influence de l'UE vis-à-vis d'Israël se situe au niveau institutionnel, l'UE devant faire face à la complexité du processus de prise de décision en Israël. Le ministère des Affaires étrangères israélien, avec qui l'UE est le plus en relation, n'a qu'une capacité limitée de prise de décision. Du reste, les relations UE-Israël sont de plus en plus gérées à un niveau technique et bureaucratique en Israël avec un intérêt limité de la part de l'échelon politique. Aucune stratégie précise n'est envisagée vis-à-vis de l'UE. Les désaccords politiques avec l'UE sont perçus comme étant sans importance face à la '*special relationship'* avec les États-Unis. Cet état de fait engendre un manque de coopération d'Israël sur le terrain avec les représentants européens, les délégations de l'UE, ou encore les missions civiles européennes dans les territoires, EUPOL COPPS et EUBAM Rafah, Israël ne cherchant pas à bénéficier de cette volonté d'engagement européen[2].

---

1 LAÏDI, Zaki. The Unintended Consequences of European Power. *Cahier européen*, 2007. Paris: http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2007_5.pdf [Consulté le 4 février 2013]

2 Entretien avec Oded Eran, ancien représentant israélien vis-à-vis de l'UE à Bruxelles, réalisé le 4 août 2009 à Tel Aviv. Voir aussi : DROR, Yehezkel Dror , PARDO, Sharon Approaches and Principles for an Israeli Grand Strategy toward the European Union. *European Union Foreign Affairs Review*, 2006, vol.11, n° 1 p.32-34.

En outre, le système politique israélien est un régime parlementaire, l'autorité de l'exécutif procédant de la confiance que lui accorde la Knesset. Les élections reposent sur le système du scrutin de liste à la proportionnelle à un tour, avec un seuil d'éligibilité très bas, 2% des suffrages exprimés. Israël pâtit, du fait de ce système, d'une instabilité politique chronique et d'un processus de prise de décision, au sein des larges coalitions gouvernementales, particulièrement complexe. Dans ce contexte, il est difficile pour l'UE d'influencer ce processus, que ce soit dans le domaine politique ou le secteur légal, afin de favoriser l'harmonisation des lois israéliennes avec celles de l'UE. Il n'existe par exemple, à la connaissance de l'auteur, aucun mécanisme israélien spécialement dédié à la gestion de cette tâche au sein du ministère de la Justice.

L'ignorance profonde en Israël quant au fonctionnement, complexe il est vrai, des institutions de l'UE, de ses différents programmes et agences ne facilite pas non plus leur collaboration. À part les fonctionnaires de la représentation israélienne à Bruxelles, rares sont les hommes politiques israéliens qui connaissent et s'intéressent véritablement au travail des institutions bruxelloises. La plupart se contentent de se rendre directement dans les capitales des États membres afin d'influencer leur prise de décision, à la veille d'une décision européenne jugée importante. L'association des amis européens d'Israël, créée en 2006, dont l'objectif est d'influencer le travail des parlementaires européen dans le sens des intérêts israéliens, est néanmoins perçue en Israël comme de plus en plus indispensable. Le Parlement européen ayant plus de pouvoir de décision dans la politique européenne, y compris sa politique extérieure, le travail de lobby des membres de cette association est considérée comme stratégique.

Il est important de souligner, pour conclure ce point sur les obstacles potentiels dans l'approfondissement des relations israélo-européennes, qu'Israël n'est pas le seul État à entretenir des relations politiques complexes avec l'Europe, ni à représenter un intérêt d'un point de vue sécuritaire pour l'UE. Les relations entre l'UE et le Maroc, la Turquie ou encore l'Ukraine[1], sont traversées par les mêmes problématiques, du fait de leur situation

[1] Pour une défense du modèle bilatéral des relations entre l'UE et l'Ukraine à travers la PEV, voir : LYTVYNYUK, Anna. The European Neighbourhood Policy: A framework for Modernisation? 2006. http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Cremona/TheEuropeanNeighbourhoodPolicy/PaperLytvynyuk.pdf [Consulté le 8 novembre 2012]

Voir aussi au sujet de l'exportation des normes européennes vis-à-vis de l'Ukraine : PARMENTIER, Florent. The European Neighbourhood Policy as a Process of Democratic Norms Diffusion in Ukraine. Can the EU Act Beyond Conditionality? *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2006. http://www.cee.sciences-

géopolitique respective, de leur histoire en relation avec le continent européen ou encore de leurs préférences. Ces États partagent, comme Israël, pour des raisons historiques et géostratégiques, une forte attirance mêlée à une attitude de rejet vis-à-vis du continent européen. Du reste, les environnements régionaux dans lesquels ils se situent, le Maghreb, le Moyen-Orient, ou l'ancienne URSS, créent aussi des contraintes politiques venant perturber leurs relations avec l'UE. Si la PEV met en valeur l'idée de différenciation, l'UE s'adapte en réalité difficilement aux attentes de ces voisins particuliers ainsi qu'à leurs capacités.

B- Options stratégiques et volonté de puissance

L'asymétrie de puissance entre l'UE et Israël est difficilement comparable à celle qui existe entre l'UE et les Palestiniens. Ces derniers ne disposent pas encore d'un État, et d'autre part, parce que l'UE est le plus grand pourvoyeur de fond de l'Autorité palestinienne. L'application du même type de contrainte que l'UE applique vis-à-vis des Palestiniens[1] envers Israël, que certains appellent de leurs vœux à travers l'idée du boycott ou la cessation des liens commerciaux avec Israël, s'avère bien plus difficile à mettre en place. Arriver à un accord à ce sujet entre les 27 États membres serait par ailleurs extrêmement difficile. La stratégie européenne doit donc être différente. Considérer que le rapport d'Israël à l'UE est de même nature qu'avec les Palestiniens et que la stratégie de l'UE doit donc être équivalente, celle de 'l'empire', n'est donc pas réaliste[2]. La décision des États membres de rehausser le

---

po.fr/erpa/docs/wp_2006_2.pdf [Consulté le 13 juin 2010], SOLONEN O, Iryna The EU's 'transformative power' towards the Eastern neighbourhood: the case of Ukraine. *Institut für Europäische Politik.SPES Policy Papers*, 2010. http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/SPES_Policy_Papers/The_EU_s__transformative_power__towards_the_Eastern_neighbourhood-_the_case_of_Ukraine_Iryna_Solonenko.pdf [Consulté le 20 juin 2013]
Sur le cas du Maroc, voir : BARACANI, Elena. From the EMP to the ENP: A new European pressure for democratization? The case of Morocco. *The Centre for the Study of European Politics and Society Papers*, 2005. www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/16/16 [Consulté le 12 juin 2012], JAIDI, Larbi The Morocco/EU Advanced Status: What Value Does it Add to the European Neighbourhood Policy? *The Euro-Mediterranean Partnership. Panorama Papers*, 2009. http://www.iemed.org/anuari/2009/aarticles/a149.pdf [Consulté le 10 juin 2013]

1 Voir Infra, partie IV.

2 Pour un exemple de ce type d'analyse, qui s'avère néanmoins difficilement opérable, voir : TOCCI, Nathalie (ed.). Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its Global Partners. 2008. Brussels: http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners [Consulté le 20 juin 2013]

niveau des relations économiques et stratégiques entre l'UE et Israël reflète la nécessité d'une stratégie différenciée.

Du fait de la situation géographique d'Israël et de considérations politiques énumérées plus haut, les États membres ont dans un premier temps décidé d'intégrer les accords bilatéraux avec Israël au sein des politiques méditerranéennes communautaires : la 'politique méditerranéenne globale' et le Processus de Barcelone. Nous avons vu que le principe de 'différentiation' sur lequel repose la PEV, bien qu'il satisfasse Israël dans un premier temps, ralentit finalement le processus d'approfondissement dans la mesure où le nouveau cadre conceptuel qu'il introduit est à même de renforcer la contrainte politique sur leurs relations. Le déclenchement de l'opération Plomb durci et la vague de protestations qui s'en est suivi dans les États arabes et au sein de l'UE, ont ainsi provoqué un gel de la revalorisation de ses relations avec Israël.

Tout approfondissement bilatéral des relations entre Israël et l'UE s'accompagne d'un coût politique pour l'UE, comme le démontre l'histoire de leurs relations, dû notamment à l'investissement nécessaire afin de rassurer les partenaires arabes de l'UE en leur démontrant que ce rehaussement ne se fait pas à leurs dépens. Ce coût peut s'avérer plus important sans interdépendance directe entre ces approfondissements, si bien qu'un rehaussement dans les relations avec un État se fait indépendamment des autres.

L'attractivité de l'UE vis-à-vis d'Israël subit les conséquences des difficultés au sein de leurs relations. Alors que le Comité interministériel israélien chargé des relations avec l'UE se réunissait à sa création au niveau ministériel, avec notamment le ministre des Finances et celui de l'Industrie, du commerce et de l'emploi, il s'agit aujourd'hui d'un comité technique réunissant des haut-fonctionnaires des différents ministères[1]. Ces derniers n'ayant pas la même capacité de décision, un ralentissement de la gestion de ces relations s'ensuit. Un sentiment de frustration chez certaines élites israéliennes vis-à-vis de l'UE contribue aussi à cette baisse d'intensité. Certaines d'entre elles considèrent désormais qu'il est plus judicieux de se tourner économiquement vers l'Asie et de se concentrer sur les États-Unis afin d'obtenir tout soutien politique et stratégique.

[1] Entretien avec Marcel Shaton, ancien représentant du ministère de l'Industrie israélien auprès de la représentation israélienne à Bruxelles, réalisé à Tel Aviv le 11 mai 2011

L'attractivité du continent asiatique pour Israël est en effet importante. Bien que son éloignement géographique et culturel ne le rende pas comparable à l'UE, l'absence de difficultés de type politique dans leurs relations, ainsi que la hausse continue des échanges commerciaux entre Israël et la Chine constituent des avantages certains. Dan Catarivas, directeur du département des relations extérieures et du commerce international au sein de l'association des industriels israéliens, lors d'une réunion du Comité interministériel israélien[1], souligne ainsi qu'entre 1998 et 2008, le volume du commerce avec l'Asie, exportations et importations comprises, a augmenté de 764,7%. En 2011, les importations israéliennes proviennent principalement, par ordre décroissant: des États-Unis, de Chine, d'Allemagne, d'Italie, du Japon, de Turquie, de la Corée du Sud, de France, du Royaume-Uni et d'Hollande[2]. Néanmoins, les exportations d'Israël vers l'Asie sont à même de pâtir de leur caractère potentiellement volatil dans la mesure où il s'agit principalement de diamants et de biens technologiques, dont la demande peut se contracter dans un contexte de crise économique[3].

Les rapports commerciaux avec l'UE se sont avérés quant à eux d'une nature plutôt stable. Malgré la crise économique affectant profondément le continent européen, causant les six premiers mois de 2009 une baisse des exportations israéliennes vers l'UE de 40%[4], l'UE reste le principal partenaire commercial d'Israël. En 2010, les exportations israéliennes vers l'UE augmentent pour atteindre 30% du volume total de ses exportations sans compter les exportations de diamants[5].

L'intégration d'Israël au sein de l'OCDE en 2010 est aussi à même d'engendrer une modification des préférences israéliennes envers l'UE, et une renégociation de son statut vis-

---

1 Présentation de Dan Catarivas, directeur du département des relations extérieures et du commerce international au sein de l'association des industriels israéliens, le 24 octobre 2010 à la conférence interministérielle sur les relations entre Israël et l'UE, à *Maaleh HaChamisha*, près de Jérusalem

2 Israel's Central Bureau of Statistics. Imports by Country of Origin 2011. 2012. http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2012n/16_12_170e.pdf [Consulté le 20 novembre 2011]

3 Israel Ministry of Trade, Industry and Labor, Direction for external trade. Study from the working group on Israel commercial policy with Asia. 2010. http://www.industry-trade.gov.il/NR/rdonlyres/1CEA81F9-2A9D-483C-8F19-254DB9998B47/0/asiareport2010.pdf [Consulté le 21 january 2012]

4 Voir le site du ministère des Affaires étrangères israélien: http://eu.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?SubjectID=88388&MissionID=6&LanguageID=0&StatusID=0&DocumentID=-1 [Consulté le 13 juin 2012]

5 Présentation du ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi israélien, le 24 octobre 2010 à la conférence interministérielle sur les relations entre Israël et l'UE, à *Maaleh HaChamisha*, près de Jérusalem

à-vis de celle-ci. Israël est désormais à même d'influencer directement la prise de décision de cette organisation intergouvernementale. Une discussion entre différents membres du Comité interministériel israélien vis-à-vis de l'UE en octobre 2010 reflète l'évolution des préférences israéliennes suite à cette intégration. Neor Gilon, le chef du département 'Europe de l'ouest' au sein du ministère des Affaires étrangères israélien, exprime sa volonté de promouvoir les intérêts israéliens envers l'UE de manière frontale et directe, à travers leur dialogue bilatéral. Cependant, Irit Ben Aba, chef du département économique du ministère, rappelle que cela n'est pas évident dans les faits, et que l'OCDE lui semble désormais être la structure la plus appropriée afin d'avancer les intérêts économiques israéliens, notamment sur les négociations dans le secteur des services. Intégrant la problématique politique dans son raisonnement, elle estime que le conflit israélo-palestinien est finalement le sujet qui intéresse le plus l'UE, et que cela contraint fortement leurs relations. Oded Eran, ancien représentant israélien auprès de l'UE, rappelle que l'UE a beaucoup plus à offrir à Israël que l'OCDE. Il regrette que les ministères israéliens n'aient pas de stratégie globale vis-à-vis des différents programmes et agences européennes qu'Israël pourrait intégrer. Il appelle ainsi les membres du comité à réfléchir sur ce point et non sur ce que le conflit ou le processus de paix les empêche de faire[1].

D'un point de vue plus européen, l'UE, suite aux discussions qui se sont tenues en 2007/2008 afin de définir la meilleure stratégie vis-à-vis d'Israël, avait opté pour un 'rapprochement stratégique', finalement gelé suite à l'opération Plomb durci. Ce dernier consiste en l'association d'Israël aux programmes, groupes de travail et agences de l'UE, et la possibilité de participer aux discussions de certains de ses organes stratégiques tels que le COPS. Ce rapprochement était perçu comme une étape nécessaire afin d'obtenir la confiance israélienne et l'influencer plus effectivement à travers une application plus souple, moins visible, du '*linkage*'.

Les États membres demeurent conscients de l'avantage de cultiver un dialogue politique plus intime avec Israël. En effet, il s'avère qu'il leur est impossible d'agir sur le terrain sans l'assentiment d'Israël. La mise en œuvre des missions EUPOL COPPS et EUBAM Rafah[2] le démontre aisément. Si les intérêts israéliens vis-à-vis de l'UE sont ainsi principalement de nature économique, ceux de l'UE sont essentiellement de nature politique.

---

1 Conférence interministérielle sur les relations entre Israël et l'UE, à *Maaleh HaChamisha*, près de Jérusalem, le 24 octobre 2010

2 Voir infra, partie IV chapitre II

Le poids de l'économie israélienne – à l'exception des secteurs scientifique et technologique[1] dans lesquels Israël est particulièrement avancé – reste marginal par rapport aux intérêts stratégiques européens dans la région. La meilleure formule définissant leurs relations doit donc satisfaire à la fois les attentes économiques israéliennes, et les intérêts politiques européens.

Le commissaire européen, Stefan Füle, lors d'une visite en Israël en 2010, résume les attentes d'Israël par cette formule : « Faire partie du Marché intérieur européen et influencer le processus de prise de décision de l'UE [lorsqu'il touche à l'application des accords UE-Israël] »[2]. Les attentes d'Israël vis-à-vis de l'UE au niveau économique sont donc élevées, sans que le gouvernement israélien n'admette cependant l'idée d'une perte de souveraineté, en matière législative[3] notamment, afin de les concrétiser.

Ce que n'exprime pas Stefan Füle à travers cette formule, c'est aussi la perception de l'UE par Israël comme '*Teoudat hechsher'* sur la scène internationale. Cette expression fait référence en hébreu aux certificats de cashrout, de conformité, délivrés par des rabbins aux différents établissements de restauration en Israël, signalant ainsi leur caractère 'casher', propre à la consommation pour les Juifs religieux. C'est le chercheur israélien d'origine américaine, Mark Heller, qui utilise cette expression lors d'un de nos entretiens afin de décrire le rôle de légitimation de l'UE sur la scène internationale[4], soit sa capacité à rendre conforme. Selon ce dernier, l'UE, à travers son discours, contribue à la perception d'Israël comme un 'État membre permanent de la communauté internationale'. Ce sont cependant souvent les auteurs israéliens qui attestent de ce pouvoir de l'UE qui sont paradoxalement ses plus fervents pourfendeurs[5], car ils estiment que l'UE ne joue pas suffisamment ce rôle. Ces

---

1 Sur les racines du succès économique israélien, voir SENOR, Dan, SINGER, Saul. *Start-Up nation: the story of Israel's economic miracle.* New York: Twelve, 2011.

2 Rencontre entre des chercheurs de l'INSS et le commissaire européen pour l'élargissement et la Politique européenne de voisinage, Stefan Füle, le 3 novembre 2010 à l'INSS à Tel Aviv

3 Discussion avec Oded Brook, directeur général du ministère des Finances israélien, réalisé le 14 octobre 2011 à l'INSS à Tel Aviv

4 Entretien avec Mark Heller, chercheur israélien à l'*Institute for National Security Studies* (INSS) à Tel Aviv, réalisé le 9 juin 2011

5 SHEPHERD, Robin. *A State beyond the pale: Europe's problem with Israel* London: Phoenix, 2010. , STEIN, Shimon. The European Union and the Middle East. In BROM, Shlomo, KURZ, Anat dir. *Strategic Survey for Israel 2010* Tel Aviv: INSS, 2010. p.166, STEINBERG, Gerald. Kantian Pegs into Hobbesian Holes: Europe's Policy in Arab-Israeli Peace Efforts, 2004. האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית [The Israeli Association for the Study of European Integration] The EU in Regional and Bilateral Dispute Settlement'

attentes envers l'UE sont aussi à prendre en compte dans le cadre d'une réflexion sur le cadre conceptuel de leurs relations.

Le traité de Lisbonne évoque 'une relation spéciale' pour qualifier les relations de l'UE avec ses voisins. Vis-à-vis d'Israël, ce souhait pourrait se concrétiser à travers la définition d'un modèle rendant possible un véritable dialogue stratégique durable entre les deux acteurs. Le modèle norvégien des relations avec l'UE, c'est-à-dire la possibilité pour Israël d'intégrer l'EEE, pourrait permettre de faciliter le développement de relations politiques avec l'UE. Cependant, il exigerait aussi une perte de souveraineté, notamment dans le secteur juridique, jugée trop importante par Israël. Par ailleurs, cette perte de souveraineté ne se traduirait pas par une influence sur la prise de décisions (*decision making*), mais uniquement sur le travail de préparation des propositions de décisions européennes (*decision shaping*).

Ainsi, aucun modèle de relation préexistant avec l'UE n'étant satisfaisant du point de vue israélien, car insuffisamment flexible et participatif, une alternative évoquée par certaines élites en Israël est de promouvoir un modèle alternatif. Ils évoquent ainsi le '*membership minus'*, ou tout autre modèle qui permettrait d'associer Israël à d'autres États 'voisins' partageant aussi des relations privilégiées avec l'UE, tels que la Jordanie, la Turquie, voire l'Ukraine sur le moyen-long terme. Ils présentent ce modèle comme une alternative possible à une intégration véritable, qui serait remplacée par une sorte d'intégration à la carte, au contenu plus flexible et favorisant un dialogue politique et stratégique constructif. Ce modèle est aussi censé permettre à Israël d'intégrer un groupe d'États privilégiés vis-à-vis de l'UE, et de ne plus être 'seul face à cette dernière', limitant ainsi les risques politiques contenus dans le modèle de la PEV.

Quels que soient le réalisme et l'opportunité de cette proposition, nous sommes arrivés à la conclusion que des discussions stratégiques régulières entre l'UE et Israël constitueraient un développement positif dans la mesure où elles seraient à même d'accroître, au moins potentiellement, la capacité d'influence de l'UE à travers une meilleure compréhension mutuelle. L'hypothèse ontologique formulée par l'école constructiviste – la nature intersubjective de la réalité – s'est vérifiée au cours de nos entretiens. Les élites israéliennes, fonctionnaires, politiciens, chercheurs, en relation avec l'UE dans leur travail quotidien, que ce soit en Israël ou en dehors d'Israël, sont, de manière générale, plus conscients des attentes européennes. Les interactions régulières d'agents israéliens avec des représentants des États

membres ou des institutions européennes s'avèrent à même de faire évoluer les perceptions de ces agents quant aux intérêts israéliens à travers un mécanisme de socialisation[1]. Ces interactions engendrent souvent une conscience plus accrue de la nécessité d'entretenir une relation positive avec l'UE, liée à la recherche de légitimité d'Israël sur la scène internationale.

Néanmoins, afin de concrétiser ce dialogue stratégique au niveau de l'UE, encore faudrait-il que les États membres aient réellement la volonté d'exercer leur puissance vis-à-vis d'Israël à travers l'UE, or rien ne permet d'affirmer que ce soit le cas. Les relations stratégiques entre les États membres et Israël étant moins visibles, ont l'avantage de ne pas être soumises au jugement des populations européennes. L' « usage »[2] réaliste de l'UE par les États membres, en faisant assumer la contrainte politique à l'UE envers Israël, leur permet de développer les échanges économiques et scientifiques avec ce dernier à un rythme contrôlé et de développer leurs relations stratégiques au niveau bilatéral. Du reste, l'usage à la fois fonctionnaliste et réaliste de l'UE[3] rend possible la définition d'un consensus par les États membres vis-à-vis du conflit, satisfaisant ainsi à la fois une partie de la population européenne critique vis-à-vis de la politique israélienne, et les États musulmans particulièrement sensibles à la cause palestinienne. Le troisième type d'usage de l'UE par les États membres, de type normatif – c'est-à-dire leur volonté d'influencer la politique israélienne – apparaît comme moins évident vis-à-vis d'Israël. Certains États membres préfèrent ainsi jouer ce rôle en bilatéral et non à travers l'UE, comme l'illustre l'intervention de chefs d'États de pays membres, notamment de la France, au moment de l'opération Plomb durci.

Le futur des relations entre Israël et l'UE est donc principalement conditionné par la question de l'usage de l'UE par les États membres au sein du SEPE, et leur volonté d'exercer leur puissance à travers l'UE. Ces derniers doivent faire face aujourd'hui au paradoxe suivant : si l'intérêt majeur de l'UE vis-à-vis d'Israël est de nature politique, et non économique, les relations UE-Israël sont les plus développées aujourd'hui dans les secteurs économique et scientifique. Une influence politique plus forte de l'UE envers Israël exigerait

---

1 TOCCI, Nathalie. The widening gap between Rhetoric and reality in EU policy towards the Israeli-Palestinian conflict. *CEPS working document* January 2005, vol.217, n° 1 p.6.

2 JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25

3 BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011.

de ce fait une volonté réelle des États membres d'exercer leur puissance à travers l'UE, à travers la définition d'une 'grande stratégie'[1], mais rien ne permet d'affirmer que cette volonté existe.

[1] Voir au sujet des problématique posées par une 'grande stratégie' européenne, voir : SMITH, Michael E. A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role. *Journal of European Public Policy*, 2011, vol.18, n° 2 , VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1

Partie 4. Légitimer, contraindre et exclure : L'impact des normes européennes vis-à-vis des Palestiniens

« La seule carte disponible pour rendre respectable l'Autorité palestinienne consistait à promouvoir son renforcement institutionnel afin de préparer la création d'un État palestinien. Comme il n'y avait rien d'autres à faire, j'ai décidé que c'était réaliste. C'est l'image de Sisyphe, mais comme disait Camus : « Il faut imaginer Sisyphe heureux » ».

Michel Rocard, entretien réalisé le 9 avril 2010 à Paris

« *The specific political distinction to which political actions and motives can be reduced is that between friend and enemies* ».

Carl Schmitt. *The Concept of the Political* (1932)

L'objectif de cette partie est de montrer l'usage stratégique des normes européennes à l'égard des Palestiniens. L'UE s'est directement impliquée suite aux accords d'Oslo par rapport à l'Autorité palestinienne, à travers son financement et sa politique de démocratisation, principalement, puis par sa mission de police à partir de novembre 2005. Nous verrons ces trois arènes de l'action européenne successivement, afin d'en extraire sa logique, et par là-même d'étayer notre principal argument. Nous montrerons que les normes peuvent affecter la structure même du pouvoir[1] dans les territoires palestiniens. Nous nous éloignerons ainsi d'une perspective uniquement réaliste, consistant à démonter en quoi ces normes reflètent uniquement des rapports de puissance issus de conditions matérielles préexistantes[2]. Qu'il s'agisse des normes de 'bonne gouvernance', de démocratie ou encore de '*Civil Police Primacy*'[3], nous démontrerons qu'elles ont un impact stratégique sur la scène politique palestinienne. Nous verrons que la puissance européenne s'exerce ici principalement à travers la conditionnalité encadrant son aide et son soutien[4], du fait de l'asymétrie de puissance importante entre les deux acteurs. Ces rapports expliquent aussi la nature de l'interaction entre le *norm-maker* – celui qui édite les normes – l'UE, et le *norm-taker*[5] – celui qui les reçoit – les Palestiniens. Les normes ne sont pas de simples outils techniques s'inscrivant dans un espace politique neutre au sein duquel l'UE exporterait de manière bienveillante ses normes de bonne gouvernance. Elles se greffent à des espaces conflictuels dans lesquels les acteurs tiers se saisissent du contenu des normes européennes à leur avantage. C'est donc une approche stratégique de la puissance normative européenne que nous souhaitons mettre en avant à travers ce chapitre.

---

1 BARKIN, J. Samuel. Realist Contructivism. International Studies Review, 2003, vol.5, n° 3

2 FLYNN, Gregory , FARRELL, Henry. Piecing together the Democratic peace: The CSCE, Norms, and the 'construction' of security in Post-Cold War Europe. International organization, 1999, vol.53, n° 3 p.509.

3 Voir le chapitre 2

4 Voir à propos de la conditionnalité européenne vis-à-vis des Palestiniens : TOCCI, Nathalie. The widening gap between Rhetoric and reality in EU policy towards the Israeli-Palestinian conflict. CEPS working document January 2005, vol.217, n° 1

5 L'UE n'est pas systématiquement le norm-maker, ceci dépendant principalement des rapports de puissance existant à un moment donné entre deux acteurs. Ainsi les États Unis seront dans certains cas le norm-maker et l'UE le norm-taker. Voir ERICKSON, Jennifer. When do the takers become the makers? The promotion of responsible arms trade norms, ISA's 49th annual convention 'bridging multiple divides', San Francisco, USA: 26 March 2008. http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/4/8/pages253485/p253485-1.php [Consulté le 26 March 2010]

Chapitre 1 - Le financement européen aux Palestiniens et ses mécanismes

Les conséquences du financement international aux Palestiniens ont été amplement analysées dans des travaux précédents, et plus particulièrement ceux d'Anne le More, de Michael Keating et de Robert Lowe[1]. Nous souhaitons ici appréhender le financement européen comme révélateur de la nature de la politique étrangère européenne à l'égard des Palestiniens. Nous l'inclurons donc, afin de comprendre ses évolutions, au sein de la structure du conflit et de la politique étrangère européenne. La principale hypothèse que nous formulons ici, et qui se vérifie peu à peu, est qu'à défaut de rendre possible la création d'un État palestinien, les États membres, à travers l'évolution des mécanismes financiers, cherchent à assurer une stabilité – bien que relative – des territoires. En d'autres termes, l'objectif est que le conflit conserve une nature de basse intensité. Les normes financières européennes constituent ainsi une variable intervenante sur la scène palestinienne – ici la variable dépendante – et sont déterminées par l'évolution du conflit – variable indépendante. Nous montrerons ainsi que les normes financières européennes réagissent en fonction de l'intensité du conflit, s'adaptent et se transforment en fonction d'objectifs particuliers.

A- De la création de l'Autorité palestinienne à la Seconde intifada : Légitimer par le financement

Le financement européen à l'Autorité palestinienne renforce sa légitimité[2] sur la scène internationale, de la même manière que l'intégration de la Grèce au sein de Communauté économique européenne a renforcé la position des Chypriotes grecques dans le conflit avec la

1 KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine.* London: Royal institute of International Affairs, 2006. , LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008.

2 YACOBI, Haim , NEWMAN, David. The EU and the Israel-Palestinian Conflit In DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias and STETTER, Stephan dir. *The European Union and Border Conflicts: Power of Integration and Association*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p.190.

partie turque de l'île[1]. Les normes européennes, financières et politiques ici, ont le pouvoir d'inclure ou d'exclure. La différence avec le cas chypriote est que l'Autorité palestinienne n'est pas destinée à devenir à termes candidat à l'UE. Elle ne dispose pas non plus d'un État et n'est pas souveraine sur l'ensemble de ses territoires. La puissance européenne s'exerce alors en dehors de ses frontières.

Le seul critère effectivement rempli par l'Autorité palestinienne pour satisfaire à l'appellation d'État en droit international est celui de la population, constituée non seulement des Palestiniens vivant dans les territoires, mais aussi des réfugiés, qui se voient octroyer une carte par l'agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens, l'UNRWA, et représenter par l'OLP. C'est ce critère que le financement européen vise dans un premier temps, à travers le financement de la CEE à l'UNRWA à partir de 1971, permettant d'assurer la subsistance et l'éducation des réfugiés palestiniens.

Dans un second temps, le financement européen vise le second critère du droit international, soit l'existence d'un État, à travers le financement à l'Autorité palestinienne née des accords d'Oslo, à partir de 1994. Le troisième critère, celui du territoire, est le plus problématique, dans la mesure où l'Autorité palestinienne ne dispose que sur la zone A d'une relative souveraineté civile et sécuritaire, comprenant les grandes villes cisjordaniennes et imputée de la bande de Gaza depuis juin 2007. Sa souveraineté est donc intrinsèquement limitée. Au fur et à mesure de l'échec progressif du processus d'Oslo, le financement européen révèle son caractère essentiellement réactif. L'éclatement de la Seconde intifada révèle plus nettement les contours d'une stratégie de stabilisation plutôt que de *statebuilding*.

1) Les prémices d'un financement tactique : De l'aide à l'UNRWA à la Déclaration de Venise

L'UNRWA, créée en décembre 1949, s'adresse aux réfugiés palestiniens ayant fui ou ayant été expulsés par les Israéliens pendant la première guerre israélo-arabe faisant suite à la proclamation de l'État israélien par David Ben Gourion, le 14 mai 1948. À sa création, elle vise à « assurer la réinstallation de ceux-ci afin d'éviter des troubles qui pourraient ébranler la

[1] DIEZ, Thomas , PACE, Michelle. Normative power Europe and Conflict transformation. *EUSA Conference Montreal*, 2007. Montreal: http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/diez-t-01a.pdf [Consulté le 5 March 2011]

stabilité de l'Orient arabe »[1] en finançant notamment des grands travaux au Proche-Orient. L'idée est de reproduire le modèle américain de la Tennessee Valley Authority (TVA), grand succès du New Deal. Le président du bureau des directeurs de la TVA, Gordon R. Clapp est ainsi désigné à la tête de la mission, assisté de trois seconds nommés par la France, la Turquie et le Royaume-Uni. Néanmoins, l'objectif fixé, celui d'accomplir de grands travaux au Proche-Orient permettant d'employer les réfugiés palestiniens comme main d'œuvre bon marché, échoue du fait de la conjoncture politique tendue entre Israël et les États arabes. L'UNRWA finit donc par se contenter de subvenir aux besoins alimentaires, à la scolarité ainsi qu'à l'encadrement médical des réfugiés[2] aux Liban, en Jordanie, Syrie, Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Elle est donc dans un premier temps principalement financée par les États-Unis qui souhaite régler le problème des réfugiés palestiniens à travers une stratégie de développement économique.

A partir de 1971, la Communauté économique européenne décide de financer collectivement l'UNRWA, un an après le lancement de la CPE. L'agence favorise la préservation d'une identité palestinienne en exil et encourage ainsi le processus de *nation building*[3] à travers la consolidation de ses liens avec l'OLP créée en 1964. Le caractère politique de sa mission s'affirme au fur et à mesure de son histoire, jusqu'au transfert symbolique de son siège de Vienne à Gaza en juillet 1996, afin de marquer son inscription dans l'espace national palestinien. Paradoxalement, à sa création, l'UNRWA était perçue par les classes politiques palestiniennes comme un artifice institutionnel créé par les États occidentaux et visant à « liquider les droits politiques des réfugiés »[4] dans la mesure où elle prévoyait la réinstallation des réfugiés dans d'autres État arabes, à travers différents plans de développement économique. Ce plan échouant, l'UNRWA servira finalement la préservation d'une identité nationale.

La participation financière de l'UE au budget de l'UNRWA est décidée alors que les six États fondateurs adoptent un document dans le cadre de la CPE connu sous le nom de 'déclaration Schumann', du nom du ministre des Affaires étrangères français. Celle-ci appelle

---

1 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.105.

2 ibid.

3 AL-HUSSEINI, Jalal. UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process. *Journal of Palestine Studies*, Winter 2000, vol.29, n° 2

4 ibid. p.52

notamment au droit de retour des réfugiés palestiniens. L'aide financière européenne est donc dès ses prémices inscrite dans un cadre normatif d'ordre politique et non uniquement économique. Alors que la déclaration n'est pas censée être rendue publique du fait de la volonté de certains États membres – l'Allemagne et la Hollande essentiellement – elle se retrouve publiée dans les médias. Malgré les divergences politiques intra-européennes, cette première déclaration commune, appuyée par la déclaration de 1973 reconnaissant les « droits légitimes des Palestiniens »[1], inscrit le financement européen dans une perspective politique.

Dans la mesure où la définition des réfugiés palestiniens par l'UNRWA inclut non seulement les réfugiés eux-mêmes mais aussi leurs descendants, soit 4 618 521 réfugiés en 2008 alors qu'ils n'étaient que 914 221 en 1950, selon les chiffres de l'UNRWA[2], ce financement ne constitue pas uniquement une contribution humanitaire au problème palestinien. En Israël, certains think tanks tels que le *Begin Sadat Center for Strategic Studies* (BESA), situé très à droite de l'échiquier politique, font ainsi la promotion de travaux affirmant que l'agence onusienne serait une barrière à la paix. Jonathan Spyer considère ainsi que l'agence « perpétue, au lieu de résoudre, la question des réfugiés palestiniens, et donc constitue un obstacle majeur à la résolution du conflit israélo-palestinien »[3]. La contribution européenne à l'agence onusienne démontre plutôt une volonté de contenir le risque de déstabilisation régional engendré par l'existence de ces réfugiés.

Ce premier engagement économique et politique de la CEE envers les Palestiniens s'explique aussi par la volonté des États membres de jouer un rôle politique dans le dossier israélo-palestinien à travers l'UE. Le financement européen à l'UNRWA augmente ensuite jusqu'aux accords d'Oslo, du fait notamment de l'accroissement du nombre de réfugiés. L'UE et ses États membres deviendront alors sa plus grande source de financements, dépassant ainsi la contribution américaine.

Néanmoins cette explication n'est pas suffisante. Comme nous le verrons plus globalement par la suite, ce financement réagit le plus souvent à une conflagration politique momentanée, plutôt que de refléter l'existence d'une stratégie européenne. Ainsi, le

---

1 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

2 Voir : http://www.unrwa.org/userfiles/reg-ref(2).pdf [Consulté le 12/05/2010]

3 SPYER, Jonathan. UNRWA Barrier to peace. *Perspectives Papers of the Begin Sadat Center* 27 May 2008. http://www.biu.ac.il/SOC/besa/perspectives44.html [Consulté le 13 May 2010]

financement est mis en place quelques mois après les évènements sanglants de septembre noir, lors desquels le roi Hussein de Jordanie décide d'expulser les élites de l'OLP, dont Yasser Arafat, qui trouvent alors refuge au Liban.

Le financement communautaire à l'UNRWA fait aussi échos à la recommandation de la Commission européenne de procurer des aides financières pour le développement économique et social des États exportateurs d'énergie du Moyen Orient, en échange de garanties sur l'offre et le prix du pétrole[1], en 1972. En 1973, 71% des importations de pétroles vers l'Europe proviennent en effet d'États arabes[2] très sensibles à la cause palestinienne.

Ainsi, si le risque d'instabilité dans la région est globalement perçu comme une menace par les décideurs européens, il ne débouche sur une action commune, via un financement européen, que par réaction à une conflagration du conflit. Cette règle, qui se vérifiera par la suite, trouve ses prémices dès les débuts de l'aide européenne aux Palestiniens. L'aide financière européenne à l'UNRWA s'avère la plus régulière en termes d'engagements/versements comparés aux autres canaux de financement européen mis en place par la suite et ne cessera d'augmenter d'année en année jusqu'à atteindre près de 64 millions d'euros en 2006[3] avant de commencer à décroître. La courbe de l'aide internationale à l'UNRWA, elle, ne cesse de décroître après le lancement du processus de paix, passant de 338,5 millions en 1995 à 292 millions en 1999, inversement à l'aide internationale versée à l'Autorité palestinienne, qui croît de 20% dans la même période pour atteindre près de 742, 6 millions en 1999[4].

---

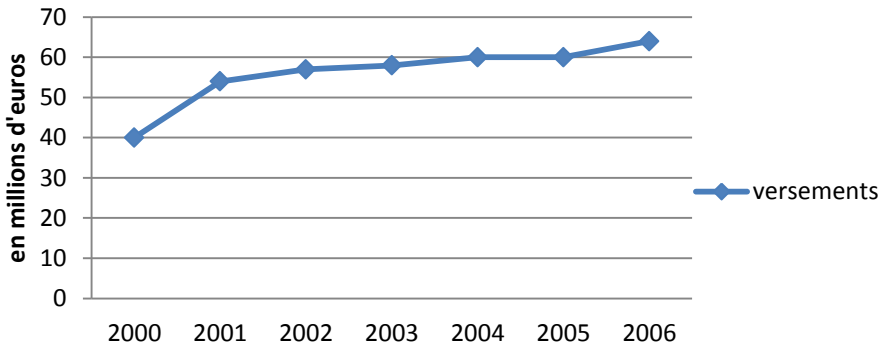
1 SMITH, Michael Eugene. *Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p.86-87.

2 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.149.

3 Parlement européen. Rapport du Parlement européen sur MEDA et l'aide financière à la Palestine. 7 juin 2007, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0210&language=FR [Consulté le 18 juin 2013]

4 PARVATHANENI, Harish. The impact of the Oslo accords on UNRWA's funding In E ATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005. p.90-98.

Table 7. Financement européen à l'UNRWA 2000-2006



Sources: Rapport du Parlement européen sur MEDA et l'aide financière à la Palestine, 7 juin 2007; Aide financière à l'Autorité palesitienne: http://ec.europa.eu/external_relations/palestinian_authority/index_en.htm [Consulté le 9 décembre 2007]

Le financement communautaire doit donc se comprendre à la lumière d'un contexte géopolitique particulier et d'intérêts européens perçus. Il est, de la même manière que les premiers consensus diplomatiques européens, le reflet d'intérêts d'ordre sécuritaire et économique. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact de la menace terroriste sur le sol européen, dans les années 70, sur les décisions européennes. Entre juillet 1968 et fin 1972, des terroristes palestiniens appartenant à différentes organisations armées palestiniennes mènent des attaques sur des vols israéliens, américains et européens, notamment à Rome, Athènes et Zurich[1].

Le second temps de l'aide financière européenne fait suite à la Déclaration de Venise du 13 juin 1980. Les Neuf décident alors d'attribuer une aide directe aux Palestiniens, principalement d'ordre social, par le biais d'ONG présentes dans les territoires. En faisant référence au « problème palestinien, qui n'est pas un simple problème de réfugiés » [2] et au « peuple palestinien, qui a conscience d'exister en tant que tel » et qui devrait « exercer pleinement son droit à l'autodétermination », les Etats membres élargissent le champ d'action européen. Ils décident ainsi de contribuer directement à la réalisation de cette 'autodétermination' par le biais d'un nouveau type de financement. Au nouveau discours

1 MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2

2 Conseil européen. Déclaration sur le Moyen-Orient. Venise, 12 et 13 juin 1980, http://www.european-council.europa.eu/media/854485/venice_juin_1980__fr_.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

européen s'associent ainsi de nouveaux mécanismes financiers. Le financement aux ONG s'intensifiera suite à la guerre du Golfe en 1991 et sera complété, au lendemain des accords d'Oslo, par la mise en place de programmes d'aides de plus grande ampleur.

2) Du processus d'Oslo aux élections de Benjamin Netanyahou : Un financement croissant, un processus de paix mourant

Le troisième tournant de l'aide européenne s'effectue en effet suite aux accords d'Oslo, officialisés par la signature de la Déclaration de principe de reconnaissance mutuelle par Yasser Arafat et Itzhak Rabin le 13 septembre 1993 à Washington, en présence, côté européen, du belge Willy Claes pour la présidence du Conseil européen et de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne. Les Douze se mettent d'accord pour créer un programme spécial d'aide et s'engagent à verser 500 millions d'euros de 1994 à 1998[1], sur un total de 3,525 milliards d'euros sur cinq ans de la part de la communauté internationale. Le mécanisme financier mis en place par l'UE est nommé « actions de la Communauté liées à l'accord de paix Israël/Organisation de libération de la Palestine»[2], puisque c'est OLP qui a officiellement négocié ces accords au nom du peuple palestinien. Chaque année sont versés à l'Autorité palestinienne, proto gouvernement palestinien, 50 millions d'euros sous forme de prêts à long terme accordés par la BEI et 50 millions d'euros sous forme de subvention. 60% des crédits européens effectivement utilisés entre 1994 et 1996 serviront à financer la mise sur pied de l'administration de l'Autorité palestinienne et à en assurer les frais de fonctionnement et plus particulièrement les traitements des fonctionnaires et des policiers[3].

Par ailleurs, l'UE fait partie du comité de liaison ad hoc, forum composé de 12 membres créé suite aux accords d'Oslo afin de coordonner au niveau politique l'aide financière internationale au peuple palestinien. L'UE dirige aussi le groupe de travail

---

1 Conseil de l'Union européenne. Règlement (CE) n° 1734/94 relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés. 11 juillet 1994, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=Regulation&an_doc=1994&nu_doc=1734&lg=fr [Consulté le 18 juin 2013]

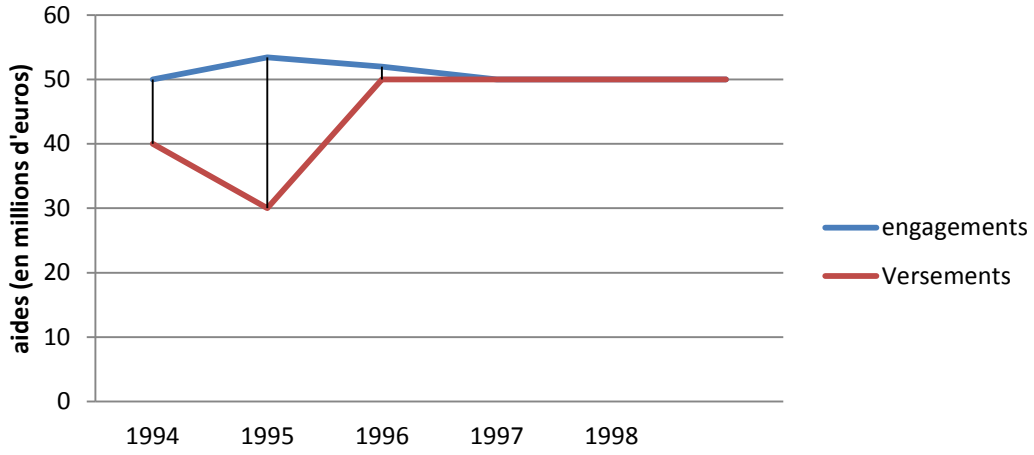
2 Cour des comptes de l'UE. Rapport spécial de la Cour des comptes n° 19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne JOCE 2001/C 32/01. 31 janvier 2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0131(01):FR:HTML [Consulté le 18 jun 2013],

3 Parlement européen. Résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aide économique future de l'Union européenne à la Cisjordanie et à la bande de Gaza (COM(95)0505 - C4-0488/95) 1996, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0129:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

international sur le développement économique régional. Ce dernier connaîtra les mêmes déboires que le projet de New deal proche-oriental sous tendant la création de l'UNRWA, ou plus tard, que le processus euro-méditerranéen de Barcelone, preuve que toute stratégie de régionalisation et de développement économique est vouée est l'échec sans stabilité politique préalable.

Concernant le mécanisme européen 'accord de paix', il est intéressant de constater que les sommes effectivement versées à ce titre sont toujours inférieures aux engagements financiers préalables, jusqu'en 1996.

Table 8. Aides financières de l'UE au titre de l'accord de paix



Sources: Cour des comptes européenne. Rapport spécial n°19/2000, JOCE 2001/C 32/01.

Or deux évènements marquent l'année 1996 sur la scène israélo-palestinienne : les premières élections du Président de l'Autorité palestinienne, Yasser Arafat, ainsi que celles du Conseil législatif palestinien (CLP) en janvier, sur lesquelles nous reviendrons dans le deuxième chapitre ; la victoire, en mai 1996, du leader de la droite nationaliste israélienne Benjamin Netanyahou, alors opposé aux accords d'Oslo. Ce dernier décide de lever dès le mois d'août le gel de la colonisation que son prédécesseur avait imposé.

« La paix laisse alors la place à ce que l'on a appelé un processus de paix »[1], affirme Hervé de Charrette, ministre des Affaires étrangères français de 1995 à 1997. Les États de l'UE – et plus spécifiquement ceux de la rive méditerranéenne, la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce – craignent alors une déstabilisation régionale et nomment l'ancien

[1] Entretien avec l'ancien ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charrette, réalisé le 2 septembre 2008 à Paris

ambassadeur espagnol en Israël, Miguel Angel Moratinos, premier envoyé spécial de l'UE envers le processus de paix.

Alors même que le processus de paix est en crise, le financement européen croît. Entre les engagements financiers et les versements au titre de 'l'accord de paix', l'écart n'est plus que de deux millions d'euros, soit un financement de 50 millions au lieu des 52 envisagés au début de l'exercice financier de l'année 1996. L'année 1997 marque l'équilibre engagement/versement concernant cette ligne budgétaire. Cette relation inversée entre le niveau de l'aide européenne et la qualité du processus de paix se vérifie effectivement à chaque période de crise.

L'assassinat d'Itzhak Rabin début novembre 1995 marque le début du programme MEDA, acronyme de Mesure d'Accompagnement, qui constitue l'instrument de financement du programme de Barcelone, lancé le 28 novembre 1995. Le nouveau mécanisme financier réagit aussi aux évolutions du processus de paix, aux côtés de l'aide en faveur de l'UNRWA et de l'aide au processus de paix. Le Conseil européen de décembre 1995, réuni à Madrid, déplore à la fois « le tragique assassinat du Premier ministre M. Itzhak Rabin » et « se félicite du déboursement rapide des prêts de la Banque européenne d'investissement octroyés à l'Autorité palestinienne pour un montant de 250 millions d'écus »[1]. L'engagement financier fait écho à la tragédie politique, dans le discours européen. En outre, si le nouvel instrument MEDA a été entériné par le Conseil européen de Cannes en juin 1995, la conférence euro-méditerranéenne interministérielle se tient au lendemain de la disparition du Président israélien, les 27 et 28 novembre 1995 et vise à relancer, en présence des ministres des Affaires étrangères européens et des douze États méditerranéens non membres, les perspectives d'une paix déjà ébranlée.

Le Processus de Barcelone, et son instrument financier MEDA, s'appuient à la fois sur l'expérience européenne en termes de processus de régionalisation, et sur la méthode de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui ont fait leurs preuves. L'objectif est de favoriser un processus de régionalisation économique et politique reposant sur une structure à trois paniers, à l'image de ceux de la CSCE : politique, économique et social.

[1] Conseil européen. Conclusions de la présidence. Madrid, 15 et 16 décembre 1995 http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_fr.htm [Consulté le 18 juin 2013]

L'instrument financier MEDA devient le troisième principal canal de financement de l'UE aux Palestiniens, après l'aide à l'UNRWA et celle visant à la mise en œuvre de l'accord de paix. Globalement, il vise à créer une communauté d'intérêt euro-méditerranéenne, économique et politique, en apportant une aide financière et technique aux douze États partenaires méditerranéens afin de leur permettre de réaliser les objectifs de la Déclaration de Barcelone dans ses trois volets. MEDA se substitue ainsi aux protocoles financiers bilatéraux entre l'UE et les pays du bassin méditerranéen. Les accords d'associations signés entre l'UE et les douze États ou entités, dont Israël et l'Autorité palestinienne, constituent le principal outil du programme. Tout en instituant des accords de libre échange ou en permettant leur approfondissement, ils créent des interdépendances de fait entre les trois paniers, économique, social et politique, à travers une logique de conditionnalité, quoique que rarement appliquée.

L'instrument financier MEDA se transforme peu à peu et s'adapte tant bien que mal en fonction des déboires du processus de paix.

3) Financement européen et stratégie de contre-insurrection : De l'élection de Benjamin Netanyahou à la Seconde intifida

En avril 1996, à la veille des élections israéliennes, la Commission européenne souligne les contraintes auxquelles la Banque européenne d'investissement doit faire face pour remplir la mission qui lui a été confiée par le Conseil en 1993, octroyer des prêts à l'Autorité palestinienne pour un montant de 250 millions d'euros de 1994 à 1998. Ces contraintes sont dues notamment à « l'importance de l'aide étrangère promise à la Cisjordanie et à la Bande de Gaza par rapport à la capacité d'absorption réelle de l'économie (…), l'incapacité relative des institutions palestiniennes à préparer des projets (…) et la répugnance de l'Autorité palestinienne à emprunter aux taux du marché, en raison de sa capacité d'endettement limitée »[1]. Malgré ces contraintes, la Banque européenne d'investissement met finalement à sa disposition 184 millions d'euros sur les 250 millions prévus, sous forme de prêts et de capital risque[2].

---

1 Commission européenne. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement du Conseil n° 1734/94 relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés, COM(97) 552 final. 3 décembre 1997.

2 Cour des comptes de l'UE. Rapport spécial de la Cour des comptes n° 19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne JOCE 2001/C 32/01. 31 janvier 2001

Ainsi, dès les premières années du processus de paix, l'UE, à travers cette proposition de la Commission, exprime déjà les difficultés intrinsèques au financement européen, liées à l'absence de structures étatiques palestiniennes effectives et à la réalité du terrain. Les mêmes conclusions sont tirées plus de dix ans après par la Banque mondiale, dans son rapport d'avril 2009, qui, tout en soulignant les réalisations de l'Autorité palestinienne depuis les accords d'Oslo, insiste sur le fait que le processus de construction des institutions palestiniennes ne peut suffire à produire de lui-même une croissance économique en l'absence de liberté et d'accès aux marchés[1]. Autrement dit, si le financement international ne suffit pas à engendrer un développement économique durable dans les territoires palestiniens en 1997, le processus de *statebuilding* n'est pas non plus à même de créer par lui-même les conditions d'une croissance économique durable, en l'absence d'un « accès réel des produits palestiniens aux marchés israéliens et étrangers »[2], du fait notamment de la présence des checkpoints. L'absence de souveraineté palestinienne entrave donc tout processus durable de croissance économique.

Dès ses prémices, l'Autorité palestinienne est financée majoritairement par les États membres. Un rapport de la Cour des comptes européenne constate ainsi que « l'UE est le plus grand bailleur de fonds de la société palestinienne, (…) si l'on considère l'aide par habitant, la société palestinienne fait partie des principaux bénéficiaires de l'aide de l'UE dans le monde » [3]. Dans ce rapport, la Cour des comptes indique qu'une communication publiée en 1998 par la Commission précise que l'aide budgétaire par habitant durant la période allant de 1991 à 1995 s'élève à 258 écus pour les Palestiniens, à 23 écus pour les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) et à 11 écus pour les autres pays méditerranéens.[4] L'aide des États membres et de l'UE à l'Autorité palestinienne s'élève en effet à plus d'un milliard d'euros de 1994 à 1998,

---

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0131(01):FR:HTML [Consulté le 18 jun 2013]

1 Economic Monitoring Report of the World Bank to the Ad Hoc Liaison Committee. A Palestinian State in Two Years: Institutions for Economic Revival. 22 September 2009, http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCSept09WBreport-final.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

2 ibid. p.7

3 Cour des comptes de l'UE. Rapport spécial de la Cour des comptes n° 19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne JOCE 2001/C 32/01. 31 janvier 2001 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0131(01):FR:HTML [Consulté le 18 jun 2013]

4 ibid.

sans compter l'aide à l'UNRWA et les prêts de la Banque européenne d'investissement. Globalement, les États membres et l'UE octroient près de 2 milliards d'euros à la gestion de la question palestinienne sur cette période (voir table 3).

Table 9. Financement aux Palestiniens (versements) 1994-1998 (en millions euros)				
	UNRWA	Prêt	Aide	Total
Etats européens	336	0	864	1200
Budget communautaire	169	0	441	610
Banque européenne d'investissement	0	184	0	184
Total	505	184	1305	**1994**

Sources : MEDEA, http://www.medea.be/index.html?doc=803 [Consulté le 18 juin 2010] ;
Rapport de la Cour des comptes européenne sur le financement européen, 31 janvier 2001

Le budget communautaire sur la période inclut l'aide accordée au titre du programme MEDA, principalement destinée aux institutions de la nouvelle Autorité palestinienne. Ce financement a pour effet de renforcer ses capacités et donc sa légitimité. En outre, malgré l'absence d'État palestinien, les quinze États membres décident de signer un accord d'association, dit 'intérimaire' du fait de cette spécificité, avec l'OLP agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne, en février 1997[1].

Néanmoins les clauses de libre-échange contenues dans l'accord sont extrêmement difficiles à mettre en œuvre du fait de l'absence de souveraineté palestinienne sur ses frontières, et de l'accord israélo-palestinien, dit de Paris, signé en 1994, créant une interdépendance douanière de fait entre Israël et les territoires palestiniens. Par cet accord, Israël est chargé de recueillir les droits de douane palestiniens, puis de leur reverser, ce qu'il refuse de faire à plusieurs reprises, notamment suite à l'accession au pouvoir de Benjamin Netanyahou. Le transfert des taxes est en effet gelé quelques mois à l'été 1997[2]. La Commission européenne réagit par la création d'un nouvel instrument : le '*special cash facility'*. L'objectif est de parer les effets du gel par l'activation rapide de cette aide spéciale,

1 European Community, PLO. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part 1997, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117751.pdf [Consulté le 23 April 2013]

2 LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. p.143.

ce qui se révèlera utile suite à la Seconde intifada de septembre 2000. En outre, l'accord UE-Autorité palestinienne n'est à ce jour pas reconnu par Israël.

Malgré le désir européen exprimé dans l'article premier de l'Accord d'association de « créer les conditions afin d'établir une progressive libéralisation du commerce »[1], l'Autorité palestinienne ne dispose pas de la souveraineté sur son espace aérien, ses frontières, ou ses eaux territoriales. Les exportations vers l'UE sont donc, de fait, directement impossibles, puisque tous les échanges commerciaux palestiniens avec le reste du monde doivent passer par Israël ou par des points de contrôle israéliens aux frontières. La liberté de circulation étant indispensable au développement économique, l'accord euro-palestinien n'est pas applicable dans les faits. La création « d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne »[2], à travers notamment la signature d'accords d'associations, achoppe déjà sur cette difficulté politique.

L'article 2 de l'Accord d'association intérimaire indique une volonté européenne d'introduire une conditionnalité de type politique. Celui-ci servira de base normative au discours 'réformiste' européen lorsque les États membres l'estimeront utile. L'aide financière aux Palestiniens dépendra ainsi du respect « des principes démocratiques et des droits humains fondamentaux »[3]. Ainsi, lors du Conseil européen de Séville en 2002, en pleine Seconde intifada, les quinze affirmeront que « la réforme de l'Autorité palestinienne est essentielle. Le Conseil européen attend de l'Autorité palestinienne qu'elle honore l'engagement qu'elle a pris (…) d'organiser rapidement des élections et de mener une réforme politique et administrative »[4].

L'approche financière de l'UE au problème palestinien achoppe donc déjà sur des réalités politiques qu'elle ne contrôle pas. Un diplomate du Quartet déplore ainsi le fait que

---

1 European Community, PLO. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part 1997 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117751.pdf [Consulté le 23 April 2013]

2 European Council. Conclusions on the Middle East. Amsterdam, 16 and 17 June 1997 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0006.htm [Consulté le 18 juin 2013]

3 European Community, PLO. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part 1997 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117751.pdf [Consulté le 23 April 2013]

4 Conseil européen. Déclaration sur le Proche-Orient. Séville, 24 Octobre 2002, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72640.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

« l'UE applique une politique d'aide financière à un processus politique»[1]. Face à ces critiques, la Commission européenne développe dans son discours deux arguments afin de justifier ce « financement généreux »[2] octroyé à l'Autorité palestinienne, de 1994 à 1997, introduits au sein d'une communication au Parlement européen et au Conseil, en janvier 1998. Intitulée « le rôle de l'UE dans le processus de paix et l'assistance future au Proche-Orient »[3], et s'adressant donc à la scène politique intérieure de l'UE, elle explique, d'une part, que ce financement permet à travers le développement économique palestinien de garantir la sécurité d'Israël sur le long terme. D'autre part, celui-ci rend possible la survie même de l'Autorité palestinienne :

> « La communication réaffirme que la logique du processus de paix était nourrie de l'idée (…) que le développement économique palestinien était la meilleure garantie de sécurité à long terme pour Israël. (…) La réponse à la question de savoir si les montants considérables alloués par la Communauté au processus de paix ont été utiles est double. En ce qui concerne le développement économique et l'intégration régionale, ces efforts ne peuvent être qualifiés de satisfaisants. D'un point de vue politique, en revanche, les efforts et la contribution économique exceptionnelle de l'UE ont été déterminants pour la survie du processus de paix, et partant, de l'Autorité palestinienne»[4].

Ainsi, les mécanismes financiers européens tout comme l'Accord d'association UE/OLP-Autorité palestinienne, malgré son caractère intérimaire – voire du fait de son caractère intérimaire – permettent une légitimation du proto-gouvernement palestinien, et sa reconnaissance sur la scène internationale. Alors que le financement permet d'assurer l'existence même de l'Autorité palestinienne, la signature d'un accord commercial, malgré l'absence d'un État palestinien, engendre une reconnaissance de fait de cette aspiration.

---

1 Entretien avec un diplomate du Quartet, Anis Nacrour, réalisé le 8 décembre 2008 à Jérusalem. Voir aussi LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo*. London : Routledge, 2008, p.7-8

2 Commission européenne. Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil du 11 juillet 1994 relatif à la coopération financière et technique avec les Territoires occupés /* COM/98/0392 final. 1998, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998PC0392:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

3 Commission européenne. Communication de la Commission européenne présentée au Conseil et au Parlement européen, COM(97)715 final. 16 janvier 1998.

4 ibid.

Cette explication ne suffit cependant pas à expliquer l'évolution des différents mécanismes financiers mis en place. Une logique sécuritaire, soutenue par une stratégie de type contre-insurrectionnel, justifie déjà, au moment le plus critique – juste après la mort d'Itzhak Rabin – le financement européen. Cet argumentaire est développé par le Parlement européen dans un rapport de sa commission des affaires étrangères publié en 1996. L'aide financière européenne doit convaincre le peuple palestinien qu'il a avantage à la survie du processus de paix et non à s'allier aux « organisations extrémistes »[1]:

> « L'extrême gravité de la situation économique et la pauvreté de la région sont des facteurs susceptibles de favoriser l'expansion du fondamentalisme religieux qui pourrait conduire au terrorisme. (…) Une stratégie d'assistance globale qui concourra à une amélioration tangible de la situation économique et sociale du peuple palestinien constitue le moyen le plus efficace de renforcer l'assise populaire du processus de paix ainsi que d'affaiblir les organisations extrémistes qui s'y opposent et de réduire leur force d'attraction »[2].

Le même type de discours est utilisé, dix ans après, par le général américain David Petraus, l'architecte de la stratégie contre-insurrectionnelle en Irak à partir de 2007, puis en Afghanistan, à partir de 2010, afin de justifier l'aide économique à la population afghane. Il faut l'empêcher de venir renforcer les rangs de l' 'ennemi' taliban :

> "La nature extrémiste de l'ennemi spécifique auquel nous devons faire face semble n'avoir pas de précédent équivalent dans l'histoire récente. (…) [Nous devons] soutenir le développement économique, les institutions démocratiques, la règle de droit, l'infrastructure et l'éducation. (…) Dans une telle situation, il est très important d'être perçu comme travaillant au service de la population, en plus d'assurer sa

---

1 La branche armée du Hamas n'apparaît que le 27 décembre 2001 sur la liste européenne des organisations terroristes. Cette décision est l'application de la résolution 1373 adoptée le 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui définit une série d'obligations à remplir par les États afin de prévenir et de réprimer le financement des activités terroristes.

2 Parlement européen. Résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aide économique future de l'Union européenne à la Cisjordanie et à la bande de Gaza (COM(95)0505 - C4-0488/95) 1996 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0129:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

sécurité. C'est pourquoi nous conduisons des opérations de contre-insurrection, et pas uniquement des opérations de contre-terrorisme"[1].

L'objectif de l'aide financière européenne, à l'UNRWA ou à l'Autorité palestinienne, est donc aussi d'obtenir le soutien des Palestiniens au processus de paix. Ce soutien est censé réduire le risque de la montée en puissance des organisations perçues comme extrémistes, telles que les branches armées du Fatah et du Hamas ainsi que le Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP). Le lien est établi entre financement et sécurité. Le financement de l'UE s'inscrit déjà au sein d'une stratégie de type contre-insurrectionnel – même si le concept ne fait pas partie de son discours – visant in fine à empêcher une instabilité régionale à ses frontières[2]. L'Accord d'association intérimaire UE/OLP-Autorité palestinienne signé en 1997 est justifié de la même manière par la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen :

> « Une aide au développement économique des territoires palestiniens de Cisjordanie et de Gaza susceptible de contribuer à une amélioration tangible des conditions de vie du peuple palestinien est le moyen le plus efficace d'inciter les populations à appuyer davantage le processus de paix et de réduire la présence et le pouvoir de séduction des organisations extrémistes»[3].

Du reste, l'UE octroie aussi un financement de dix millions d'euros à l'Autorité palestinienne à partir de 1997 destiné à « soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leurs origines dans les territoires sous son contrôle »[4] à assurer la sécurité des territoires qu'elle administre, est notablement encouragée

---

1 FICK, Nathaniel, NAGL, John. Counterinsurgency Fieldmanuel: Afghan Edition. *Foreign Affairs*, January 2009. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/01/05/counterinsurgency_field_manual_afghanistan_edition [Consulté le 18 juin 2013] [traduction de l'auteur].

2 Ce point sera développé dans le deuxième chapitre sur la mission de police européenne EUPOL COPPS dans les territoires palestiniens lancée en novembre 2005.

3 Parlement européen, Commission des relations économiques extérieures. Avis de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen à l'intention de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, par la Communauté européenne, d'un accord d'association euro-méditerranéenne intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne et l'OLP pour le compte de l'AP de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Strasbourg, 7 avril 1997

4 Conseil de l'Union européenne. Action commune du Conseil relative à un programme d'assistance de l'Union européenne pour soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle, 2000/298/PESC. 13 avril 2000,

par l'UE. L'action commune est prorogée pour une période de 3 ans en 2000. Le mandat du Représentant spécial de l'UE, Miguel Angel Moratinos, est par ailleurs élargi l'année suivante pour y inclure les questions de sécurité.

Le discours européen consiste donc à lier, d'une part, financement et légitimation de l'Autorité palestinienne, et d'autre part, auto-détermination palestinienne et sécurité israélienne, en affirmant que la réalisation de l'auto-détermination du peuple palestinien permettra d'assurer sur le long terme la sécurité d'Israël. Le principe de ce discours est introduit par la déclaration des quinze États membres réunis à Amsterdam en juin 1997 : « la création d'une entité palestinienne souveraine, viable et pacifique, est le meilleur garant de la sécurité d'Israël » [1].

Le soutien européen aux Palestiniens – financier mais aussi diplomatique – dépend alors de la capacité de la nouvelle Autorité palestinienne à assumer le rôle de monopole de la violence physique légitime. Le même Conseil européen d'Amsterdam, au lendemain de la reprise des constructions de colonies, exige ainsi de l'Autorité palestinienne de s'abstenir de toute action unilatérale « préjugeant les questions relatives au statut définitif », sans oublier de « lutter contre le terrorisme »[2]. Le soutien européen à la création d'un État palestinien est lié à la capacité du proto-gouvernement palestinien à sécuriser les territoires sous son administration directe, correspondant, après les accords d'Oslo II en 1995, à la zone A. Néanmoins, il est intéressant de constater que dix ans plus tard, alors que les territoires palestiniens sont divisés politiquement et géographiquement, suite à la victoire du Hamas à Gaza en juin 2007, ce lien est remis en cause. Bien que l'Autorité palestinienne soit inapte à assumer le monopole de la violence légitime dans les deux territoires palestiniens, les Européens, ainsi que les autres membres du Quartet, continuent à soutenir l'idée de la création d'un État palestinien.

Pendant toute la période qui suit les élections de Benjamin Netanyahou, la perspective d'un statut final s'éloigne alors que les colonies israéliennes s'étendent, principalement en Cisjordanie. Cette réalité contraste avec la ténacité du financement européen, en termes

---

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0298:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

1 European Council. Conclusions on the Middle East. Amsterdam, 16 and 17 June 1997 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0006.htm [Consulté le 18 juin 2013]

2 ibid.

d'engagements/versements. Le Mémorandum de Wye River, signé à Wye Plantation aux États-Unis le 23 octobre 1998, prévoit la restitution de 13% supplémentaire de la Cisjordanie par Israël en échange d'un engagement de l'Autorité palestinienne à réprimer les mouvements terroristes. Néanmoins, Benjamin Netanyahou remet en cause le principe de l'échange de territoires occupés contre la paix et s'oppose ouvertement au processus d'Oslo.

C'est à ce moment précis qu'est introduite l'idée d'une nécessaire réforme de l'Autorité palestinienne. Une *Independent Task Force for Strengthening Palestinian Public Institutions*, à l'initiative d'Henry Siegman, ancien directeur du Congrès juif mondial, et présidée par le *Council on Foreign Relations* américain, est mise en place en juin 1998. Elle est financée par l'UE et la Norvège. L'ancien Premier ministre français, Michel Rocard, est chargé par Henry Siegman de présider la *Task Force*. L'envoyé spécial européen, Miguel Angel Moratinos, est associé à l'entreprise, ainsi que l'ambassadeur norvégien, acteur clé des pourparlers secrets d'Oslo, Terje Roed-Larsen. Khalid Shikaki, universitaire palestinien diplômé d'Harvard et président du principal institut de sondage palestinien, the *Palestinian Center for Policy and Survey Research*, co-rédige le rapport final. L'idée sous-tendant le groupe de travail est d'accroître la légitimité de l'Autorité palestinienne dans le contexte d'un processus de paix mourant, afin d'assoir la confiance des bailleurs de fond internationaux et d'Israël dans la capacité des Palestiniens à s'autogouverner. Du reste, Henry Siegman estime que l'établissement d'un État palestinien constitue un intérêt vital pour Israël, rappelle Michel Rocard :

> « Henry Siegman a fait des études de rabbinat. C'est un juif américain totalement dévoué à la consolidation d'Israël mais aussi à la paix. Il a souhaité, avec son statut formidable d'ancien directeur général du Congrès juif mondial, promouvoir l'idée que pour obtenir la sécurité d'Israël, il fallait faire la paix avec les Palestiniens. Il fallait un État palestinien, c'est ce qu'il pense depuis toujours »[1].

Le rapport du groupe de travail, publié en juin 1999, justifie l'introduction du nouveau paradigme de la 'réforme palestinienne' comme étant une solution à la crise de légitimité qui

[1] Entretien avec Michel Rocard, réalisé le 9 avril 2010 à Paris. Au sujet de la position d'Henry Siegman vis-à-vis d'Israël, voir : SIEGMAN, Henry. For Israel, defiance comes at the cost of legitimacy. *Financial Times*, 23 février 2010, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/48a4a5e6-20b2-11df-9775-00144feab49a.html#axzz2WZLAcEYO [Consulté le 18 juin 2013]

touche déjà l'Autorité palestinienne à l'égard de sa population et de la communauté internationale:

> « La bonne gouvernance [palestinienne] est une condition nécessaire afin d'assurer le succès du processus de paix. (…) La confiance dans les institutions de l'Autorité palestinienne a une incidence sur son combat pour la légitimité, mené contre les factions radicales, qui rejettent les accords d'Oslo et qui affirment mieux œuvrer que l'Autorité palestinienne afin de délivrer certains services au peuple palestinien (…). Cette confiance dépend de la capacité de l'Autorité palestinienne à négocier et faire des compromis avec Israël, et affecte également la confiance de cette dernière en la capacité de l'Autorité palestinienne à remplir ses engagements découlant des accords conclus» [1].

L'objectif pour le proto-gouvernement palestinien est donc double : être perçu par le peuple palestinien comme l'autorité légitime ; gagner la confiance d'Israël sur le champ sécuritaire principalement. La tension entre ces deux objectifs est déjà perceptible. Ce discours vise aussi indirectement à persuader Israël d'honorer ses engagements découlant des mémorandums de Wye River et de Charm el-Cheikh, prévoyant notamment le transfert de 7% de la zone C, sous autorité civile et militaire israélienne, en zone B, sous autorité civile palestinienne et militaire israélienne, en septembre 1999. La Norvège et l'UE, deux membres du comité de liaison ad hoc, demandent aux membres de la *Task Force* de suivre l'évolution des réformes. À défaut de pouvoir faire pression sur la politique du gouvernement israélien, l'UE tente de renforcer la légitimité politique de l'Autorité palestinienne, explique Michel Rocard :

> « Il ne s'agit pas de substituer le processus de réforme au processus politique mais plutôt le contraire. Il s'agit d'aider l'Autorité palestinienne à remplir les conditions de sa respectabilité comme institution légitime. Il fallait qu'elle soit légitime, respectée des bailleurs, non corrompue, et pour cela certaines conditions administratives

[1] ROCARD, Michel, SIEGMAN, Henry. Strengthening Palestinian Public Institutions. 1999, http://www.cfr.org/middle-east/strengthening-palestinian-public-institutions/p3185 [Consulté le 18 juin 2013].

devaient être respectées. D'autant plus qu'à cette époque, les relations entre Benjamin Netanyahou et les Palestiniens n'ouvraient pas la possibilité de faire autre chose»[1].

Peu à peu, la structure du financement européen et international s'adapte au discours sur la réforme, qui finit par se substituer au règlement de la question du statut final, alors que la période intérimaire initiée par les accords d'Oslo touche à sa fin.

Dès 1999, l'UE décourage le président Yasser Arafat de mener à bien son plan de déclaration unilatérale d'un État palestinien, prévu pour le 4 mai 1999[2]. Cette position s'exprime plus clairement lors de la déclaration du Conseil européen de Berlin du 25 mars 1999, sous présidence allemande. Connue pour être l'appel européen à l'édification d'un futur État palestinien, elle est en réalité celle qui convainc Yasser Arafat de s'abstenir de toute déclaration unilatérale:

> « L'UE engage les deux parties à s'abstenir d'actions qui préjugent l'issue de ces négociations sur le statut définitif et de toute activité contraire au droit international, y compris toute implantation, et à combattre l'incitation à la haine et à la violence.(…) L'UE réaffirme que les Palestiniens conservent un droit sans réserve à l'autodétermination, y compris le droit de créer un État, et espère que ce droit sera concrétisé à bref délai (…) L'UE déclare qu'elle est disposée à envisager la reconnaissance d'un État palestinien en temps opportun »[3].

Par la suite, le sommet de Camp David de juillet 2000 vise à trouver une solution satisfaisante pour les deux parties sur la question du statut définitif. Suite à son échec, en septembre 2000, éclate la Seconde intifada, suivie de l'occupation des territoires palestiniens par l'armée israélienne. Le financement européen change alors de forme et s'adapte à la conflagration politique. Le paradigme de la réforme palestinienne pénètre peu à peu le coeur du discours européen et international se reflétant dans la mise en place de la *Task Force on Palestinian Reform* en juillet 2002.

---

1 Entretien avec Michel Rocard réalise le 9 avril 2010 à Paris

2 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.196.

3 European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018] Voir aussi : FILIU, Jean-Pierre. L'Union européenne et le Moyen-Orient. In CHOPIN, Thierry, FOUCHER, Michel dir. *Rapport Schuman sur l'Europe*. Paris: Fondation Robert Schuman, 2008. p.77.

B- De la Seconde intifada aux élections présidentielles : Stabiliser en réformant

1) La Seconde intifada comme révélateur : Un financement de type réactif visant à 'stabiliser' les territoires

L'évolution de l'aide européenne suite à la Seconde intifada reflète sa nature réactive. Sa forme évolue – un nouveau mécanisme financier est mis en place – et, encore une fois dans un contexte de crise, elle s'accroit et dépasse de loin les engagements des États membres pour l'année 2001. Cette aide, du fait de sa hausse notable et des objectifs poursuivis, est généralement qualifiée d' « aide d'urgence »[1] voire d'« aide humanitaire »[2]. Différents auteurs dénoncent le passage d'une politique de type développementaliste à une politique d'aide strictement humanitaire[3]. En réalité, ce que révèle avant tout la Seconde intifada, c'est avant tout le caractère flexible et ajustable des mécanismes financiers européens. Les experts européens font en effet à nouveau preuve de créativité afin d'adapter cet instrument au nouveau contexte politique particulièrement instable.

En 1998, suite à l'élection de Benjamin Netanyahou, la Commission avait introduit deux nouveautés concernant les mécanismes financiers, afin d'accroitre leur capacité et leur flexibilité :

> « Compte tenu de la situation exceptionnelle qui prévaut dans la région concernée par le présent règlement, il a été reconnu qu'il était nécessaire de disposer de procédures

---

1 LE MORE, Anne. Killing with kindness: funding the demise of a Palestinian state. *International affairs*, 2005, vol.81, n° 1 p.991.

2 ALPHER, Joseph. Israel's responsibilities. *Bitterlemons International*, 25 September 2008. http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=246 [Consulté le 23 juin 2010]

3 Voir : ASSEBURG, Muriel. The EU and the Middle East conflict : Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership. *Meditteranean Politics*, 2003, vol.8, n° 2 p.180, GIACAMAN, George. Aid without development. *Bitterlemons International*, 25 septembre 2008. http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=246 [Consulté le 23 juin 2010], LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. p.89.

permettant de réagir rapidement et avec flexibilité, [notamment] afin d'accélérer le processus décisionnel »[1].

La première concerne l'introduction d'une contribution supplémentaire à la couverture des coûts récurrents de l'Autorité palestinienne dans le cadre de l'assistance communautaire, suite à une demande en ce sens par la Cour des comptes, afin « d'ajuster l'instrument juridique avec la réalité »[2]. La seconde vise à octroyer à la Banque européenne d'investissement la possibilité d'accorder des bonifications d'intérêts à tous les projets du secteur public palestinien, afin de lui permettre de remplir la mission qui lui a été assignée par le Conseil. Ces réformes répondent notamment au critiques émises dans un avis d'avril 1997 de la Commission des relations économiques extérieures du Parlement, qui estime « que les formules [financières] utilisées auraient dû mieux s'adapter à la réalité spécifique de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, s'agissant plus spécifiquement du niveau actuel de développement de ces territoires ».

Le changement qui prévaut suite à la Seconde intifada de septembre 2000 est donc moins de type qualitatif – puisque des réformes visant à rendre plus réactifs les mécanismes financiers ont été effectuées préalablement – que de type quantitatif. Ce qui évolue est moins la nature des instruments financiers mis en place que le montant des sommes allouées de manière 'flexible', sans contrôle direct sur son affectation ni sur son utilisation, à travers l'aide directe à l'Autorité palestinienne.

Suite à la décision du gouvernement israélien de suspendre le versement des droits de douane aux Palestiniens en réaction à l'éclatement de la Seconde intifada, la Commission européenne effectue en effet des paiements directs au budget général de l'Autorité palestinienne en novembre 2000, au titre du programme d'assistance budgétaire mis en place à cette occasion. Ces versements ne sont liés à aucune catégorie précise de dépense. À travers

---

1 Commission européenne. Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil du 11 juillet 1994 relatif à la coopération financière et technique avec les Territoires occupés /* COM/98/0392 final. 1998 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998PC0392:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

2 Commission européenne. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement du Conseil n° 1734/94 relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés, COM(97) 552 final. 3 décembre 1997

cet instrument financier, 246,3 millions d'euros sont versés au budget général de l'Autorité jusqu'en avril 2003[1].

Table 10. Aide de l'UE aux territoires palestiniens, ventilée par ligne budgétaire (en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Ligne budgétaire principale	**Versement**	**Versement**	**Versement**	**Versement**
B7-4100 Programme MEDA	31	62	81	59
B7-4200 Accord de Paix	13	48	80	66
B7-4210 Aides à l'UNRWA	40	54	57	58
TOTAL 1	84	164	218	183
Dont soutien budgétaire direct	**27,7**	**100,6**	**97**	**21**
Programmes thématiques	13	14	28	50
TOTAL 2	97	178	246	233

Sources: Rapport de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen sur MEDA et l'aide financière à la Palestine.
A6-0210/2007, 7 juin 2007

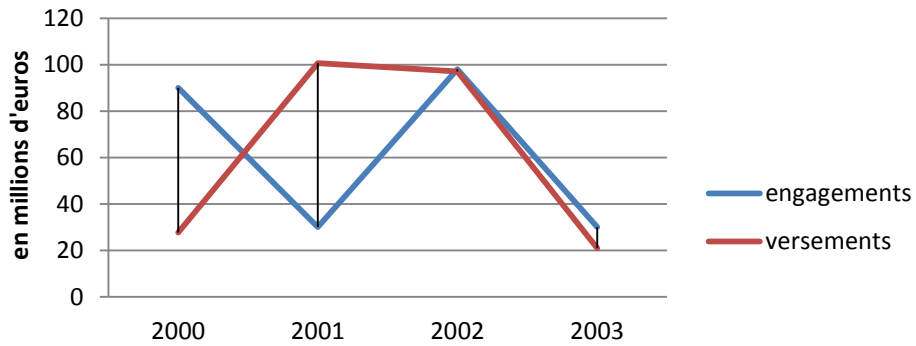
Le soutien budgétaire direct de l'UE à l'Autorité palestinienne connaît deux pics en 2001 et 2002, années les plus brutales de la Seconde intifada. L'armée israélienne réinvestit les territoires palestiniens et lance l'opération 'mur de défense' en mars 2002 dans les grandes villes cisjordaniennes : Ramallah, Bethléem, Tulkarem, Qalkilya, Jénine et Naplouse. L'augmentation de l'aide européenne fait donc face à un contexte de crise. Les négociations de Taba, en janvier 2001, entre Israéliens et Palestiniens, en présence de l'envoyé spécial européen, Miguel Angel Moratinos, n'aboutissent à aucune décision concrète. Ariel Sharon, du Likoud, est élu Premier ministre israélien en février 2001, devançant le leader du parti travailliste, Amram Mitzna – Ehoud Barak ayant démissionné de ses fonctions à la tête du parti suite à la Seconde intifada.

Les attentats du 11 septembre renforcent l'agenda sécuritaire des États membres. L'opération navale anti-terroriste *Active Endeavor* est mise en place par les forces de l'OTAN dans la mer méditerranéenne, sur la base de l'article 5 de défense mutuelle du traité de Washington. Les versements effectivement effectués à l'Autorité palestinienne vont au-delà des sommes promises par les États membres. En 2001, alors que les États membres se sont

[1] Office européenne de Lutte Antifraude (OLAF). Cinquième rapport d'activité relatif à l'année prenant fin en juin 2004. 17 mars 2005, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2003_2004_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

engagés au début de l'année pour un soutien budgétaire direct au budget général palestinien de 30 millions d'euros, plus du triple a été effectivement déboursé à ce titre à la fin de l'année 2001, soit un peu plus de 100 millions d'euros[1]. Puis la relation engagements/versements s'inverse à nouveau à partir de 2003, après qu'Israël ait accepté de reverser ses revenus douaniers à l'Autorité palestinienne en vertu de l'accord de Paris.

Table 11. Aide financière directe de l'UE au budget général de l'AP 2000-2003



Sources: Rapport du Parlement européen sur MEDA et l'aide financière à la Palestine, 7 juin 2007

Les États membres craignent l'implosion de l'Autorité palestinienne dans ce contexte de crise, voire sa disparition. L'absence de rentrée financière de l'Autorité engendre la non-rémunération de ses dizaines de milliers de fonctionnaires et plus particulièrement les services de sécurité palestiniens, engendrant un risque d'instabilité immédiat. Au sein du secteur sécuritaire, les fonctionnaires palestiniens sont plus de 35 000 en 1996[2]. Ils risquent en effet de venir gonfler les rangs du Hamas ou du Djihad islamique en l'absence de rémunération.

L'objectif de l'aide financière européenne suite à l'éclatement de la Seconde intifada est donc clairement d'assurer la survie de l'Autorité palestinienne, seule interlocutrice 'légitime' pour la communauté internationale, suite aux accords d'Oslo. Le discours européen réaffirme le lien préalablement établi entre stabilité des territoires palestiniens et existence de l'Autorité palestinienne, lien qui s'avèrera de plus en plus complexe à justifier. Chris Patten, alors commissaire européen aux relations extérieures, explique les objectifs de l'aide européenne dans une communication au Parlement :

1 ibid.

2 FRIEDRICH, Roland , LUETHOLDS, Arnold dir. *Entry points to Palestinian Security Sector Reform.* Genève Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007. p.18-21

« Nous nous sommes efforcés de maintenir en vie l'unique partenaire viable qu'Israël puisse trouver afin de discuter d'accords de paix, et nous devrions continuer à soutenir l'Autorité palestinienne, spécialement dans sa lutte anti-terroriste. Bien qu'elle ait fait des erreurs et doive les corriger, c'est la seule structure qui puisse assurer la stabilité des territoires palestiniens. Elle fournit les services vitaux nécessaires aux Palestiniens et constitue au final le garant d'un minimum de sécurité pour les Palestiniens comme pour les Israéliens. Si l'Autorité palestinienne est rendue impuissante, nous nous confronterons à une situation anarchique où le Hamas et le Djihad islamique bénéficieront d'un support croissant où les comités extrémistes locaux rivaliseront dans un contexte d'escalade de la violence»[1].

A travers la survie de l'Autorité palestinienne, c'est donc la stabilité des territoires palestiniens que l'aide européenne vise. Si cette stabilité ne peut être atteinte qu'en assurant la légitimité de l'Autorité, elle passe aussi par la sécurité de sa population, au sens large[2], dépendant notamment de ses conditions économique et sociale. À ce titre, est créé un partenariat entre la DG ECHO (aides humanitaires et protection civile) et l'UNRWA en 2000[3], visant à répondre aux besoins d'urgence de l'agence onusienne.

A défaut de pouvoir contribuer à la création d'un État palestinien – ce dont témoigne la non mise en œuvre du '*country strategic paper'* vis-à-vis de l'Autorité palestinienne défini sur la période 2000-2006[4] dans le cadre de l'Accord d'association intérimaire – les États membres utilisent les mécanismes financiers de l'UE afin d'éviter une conflagration totale des territoires. C'est ce qui explique leurs caractères réactifs, ainsi que l'évolution de leurs montants en fonction de l'intensité du conflit.

Ce n'est donc pas ici l'État palestinien qui représente l'objectif prioritaire des États membres, à moins qu'en tant que tel, il contribue à apporter une plus grande stabilité aux

---

1 Discours du commissaire européen Chris Patten au Parlement européen sur la situation au Moyen orient, 2 décembre 2001, cité dans LE MORE, Anne. Killing with kindness: funding the demise of a Palestinian state. *International affairs*, 2005, vol.81, n° 1 p.90.

2 Pour une définition 'large' de la sécurité, voir BUZAN, Barry. *People, States and fear: an Agenda for international security studies in the post-cold war era.* London: Harvester Wheatsheaf, 1991. p.190.

3 GRÜNEWALD, François, de GEOFFROY, Véronique. Evaluation of the DG echo partnership with the United nations relief and works agency for palestinian refugees in the near east (UNRWA). 2009, http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2009/unrwa.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

4 European Commission. Euro-Mediterranean Partnership Country Strategy Papers, 2000-2006 West Bank and Gaza Strip. Brussels, 2000.

territoires palestiniens et à la région. Cette hypothèse se vérifiera plus particulièrement suite aux élections législatives de janvier 2006, dont l'issue n'est pas reconnue justement parce que le Hamas est perçu comme une menace à cette stabilité. De ce fait, les chefs d'États européens affirment lors du Conseil européen de Séville de juin 2002 que « le processus de paix et la stabilité de la région ne sauraient être pris en otage par le terrorisme [palestinien] », un an après l'attentat contre la discothèque Delphinarium à Tel Aviv, et qu' « un règlement ne peut intervenir que par négociation uniquement par la négociation »[1].

La *Task Force on Palestinian Reform* (TFPR), mise en place en 2002, consacre quant à elle l'introduction du paradigme de la réforme de l'Autorité palestinienne comme condition préalable à la création d'un État palestinien.

2) La *Task Force on Palestinian Reform* (2002-2005) : Un financement en quête de sa propre légitimité

Un mois après la présentation par le nouveau ministre des Finances palestinien, Salam Fayyad, d'un plan de réforme en 100 jours, le Quartet, ainsi que la Norvège, le Japon, la Banque Mondial et le Fond monétaire international, décident de créer une *Task Force on Palestinian Reform*, à la conférence de Londres en juillet 2002. Sept groupes de travail divisés par thèmes sont chargés de travailler avec l'Autorité palestinienne pour mener à bien son projet de réforme : financement, gouvernance locale, économie de marché, administration publique, secteur judiciaire, élections, législation. De nouvelles normes financières sont introduites afin d'adapter et de conditionner officiellement l'aide internationale aux réformes palestiniennes.

Le nouveau paradigme de la réforme, ou plutôt sa consécration, permet en premier lieu aux Européens de légitimer leur financement, alors que celui-ci est la cible de nombreuses citriques. Du fait de l'augmentation de l'aide directe non ciblée à l'Autorité palestinienne, la Commission et les États membres sont accusés par Israël et certains parlementaires européens d'encourager le terrorisme palestinien. La Commission reçoit des milliers de mails et de

[1] Conseil européen. Déclaration sur le Proche-Orient. Séville, 24 Octobre 2002 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72640.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

courriers dénonçant l'irresponsabilité européenne, l'obligeant ainsi à une plus grande prudence, explique un fonctionnaire européen :

> « La Commission est devenue extrêmement sensible aux critiques israéliennes. Elle a été particulièrement touchée en 2002, avec la polémique sur les détournements de fond, et sur les manuels scolaires palestiniens censés inciter à la violence et financés par l'UE. La Commission recevait 13000 lettres par semaine. Donc elle fait très attention dorénavant, soit par convictions personnelles de la part de ses fonctionnaires, soit par prudence » [1].

Dans ce contexte, bien que la Cour des comptes européenne ait déjà procédé à un audit approfondi du financement européen, en 2001 notamment[2], l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) décide de lancer sa propre enquête en février 2003 afin de répondre à ces accusations. Ses conclusions, rendues en mars 2005, ne sont pas très claires, et peuvent être potentiellement reprises aussi bien par ceux qui défendent la légitimité du financement européen que par ses détracteurs:

> « Sur la base des informations actuellement disponibles, l'enquête n'a pas permis de trouver d'éléments de preuve suffisants permettant de conclure que des attaques terroristes ou des activités illégales ont été financées par l'assistance budgétaire accordée par la Communauté européenne à l'Autorité palestinienne. Toutefois, des indications cohérentes confortent l'hypothèse selon laquelle on ne peut exclure que certains des avoirs de l'Autorité palestinienne puissent avoir été utilisés par certains individus à d'autres fins que celles prévues»[3].

Les enquêteurs ne sont pas en mesure d'accéder au suivi de l'ensemble des dépenses de l'Autorité pendant la période trouble suivant la Seconde intifada. Ils concluent ainsi que l'UE doit renforcer les capacités palestiniennes en termes de contrôle et d'audit interne. C'est

---

1 Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé en 2008 à Paris.

2 Cour des comptes de l'UE. Rapport spécial de la Cour des comptes n° 19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne JOCE 2001/C 32/01. 31 janvier 2001 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0131(01):FR:HTML [Consulté le 18 jun 2013]

3 Office europée de Lutte Antifraude (OLAF). Cinquième rapport d'activité relatif à l'année prenant fin en juin 2004. 17 mars 2005 http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2003_2004_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

une des réalisations majeures de la *Task Force*, qui parvient à créer un compte unique de l'Autorité palestinienne, sous la direction d'un Palestinien formé aux normes financières internationales, titulaire d'un doctorat d'économie d'une université américaine, Salam Fayyad. Ce dernier est nommé ministre des Finances de l'Autorité palestinienne dès juin 2002, et le restera quatre années, avant d'être nommé Premier ministre.

Dans les faits, la *Task Force* gère le financement à l'Autorité palestinienne octroyé par un pays donné en fonction de programmes définis, comme la construction de tribunaux, la formation de juges palestiniens en Europe, le soutien au ministère des Affaires féminines. Les Palestiniens doivent ensuite rendre compte de l'emploi des fonds et sont encouragés à adopter des budgets précis, permettant une plus grande transparence et donc une plus grande confiance de la part des bailleurs de fonds.

Le premier véritable budget palestinien est adopté en février/mars 2003 par le Conseil législatif palestinien, conformément à l'article 48 de la *Basic law*, proto-constitution palestinienne, introduite en 1997 mais signée qu'en mai 2002 par Yasser Arafat. À partir de septembre 2002, le ministère des Finances palestinien publie l'exécution de son budget mensuel, concernant aussi bien la Cisjordanie que la bande de Gaza, sur un site internet traduit en anglais[1]. La nouvelle transparence budgétaire de l'Autorité palestinienne permet de faire front aux critiques visant principalement l'UE. Le respect des normes internationales de bonne gouvernance financière doit crédibiliser le proto-gouvernement palestinien sur la scène internationale et doit démontrer sa capacité à s'auto-administrer dans le futur.

Par ailleurs, alors que le Président Yasser Arafat est confiné à la *Moukata*, palais présidentiel palestinien situé à Ramallah, par l'armée israélienne depuis mars 2002, un poste de premier ministre est créé à partir d'avril 2003. Nommé par Yasser Arafat, sous pression des États-Unis et des membres du Quartet, Mahmoud Abbas devient non seulement Premier ministre mais aussi ministre de l'Intérieur de l'Autorité palestinienne. Si le secteur de la sécurité ne fait officiellement pas partie du mandat des sept groupes de travail de la *Task Force*, tel qu'il a été fixé à Londres, sa réforme n'est pas pour autant négligée.

La *Task Force* est en effet chargée de superviser la mise en place d'une loi gouvernant les forces de sécurité palestiniennes. Le rapport de 2004 de la *Local Task Force* rendant

[1] http://www.mof.gov.ps/reports.htm [Consulté le 15 avril 2009]

compte aux bailleurs de fond indique que tous les fonctionnaires du secteur de la sécurité sont désormais rémunérés par virement bancaire et non plus en cash[1]. L'objectif de la réforme est in fine de regrouper les nombreuses forces de sécurité palestiniennes[2] sous trois bannières : les *National Security Forces*, *l'Internal Security Force*, et la *General Intelligence*. Seule cette dernière – service de renseignement et de sécurité extérieure – est placée sous autorité présidentielle. Les deux autres services, et les branches qu'ils regroupent, sont sous la direction du ministère de l'Intérieur. La réforme n'aboutira qu'en 2005, après les élections de Mahmoud Abbas à la tête de l'Autorité palestinienne.

Les différentes réformes – dont les principales sont la réforme financière, la création du poste de Premier ministre et la réforme du secteur de la sécurité – sont incorporées officiellement au sein du calendrier de la Feuille de route, plus précisément à sa phase une, courant jusqu'à mai 2003. Elles sont présentées comme des préalables nécessaires à l'instauration d'un État palestinien, devant être créé à la phase deux de la Feuille de route, lors de laquelle ses frontières sont censées être définies.

L'interdépendance entre réformes et État palestinien dans le discours international est ainsi consacrée, par un document reconnu et ratifié par les deux parties au conflit, avec 14 conditions néanmoins du côté israélien. L'UE soutient activement ce processus en participant, collectivement et bilatéralement, au processus de réforme à travers son financement principalement. Elle est aussi l'architecte principal de la Feuille de route, modifiée dans un second temps par l'administration Bush. À titre d'exemple, pendant la dernière année de la *Task Force*, de septembre 2004 à septembre 2005, l'UE et ses États membres – principalement le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne – investissent près de 60 millions dans les travaux entrepris par la *Task Force*. D'autres États européens – dont des États non membres – participent aussi au financement des réformes : l'Italie, les Pays Bas, le Danemark, la Norvège et la Suède. La France et le Royaume-Uni investissent majoritairement dans la construction du tissu administratif palestinien, la France à travers le financement d'une formation des hauts fonctionnaires palestiniens, organisé sur le sol Français, et le

1 Local Task Force on Palestinian Territories. Report to Capitals on reforms December 2003-october 204. December 2004

2 FRIEDRICH, Roland , LUETHOLDS, Arnold. *Entry points to Palestinian Security Sector Reform.* Genève Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007. p.15-17

Royaume-Uni, à travers un programme de réforme de l'administration et du fonctionnariat, d'un coût respectif de 6 185 000 et 9 000 000 d'euros. L'Allemagne finance principalement un programme de conseil au cabinet du nouveau Premier ministre, d'un coût de 2 275 000 euros.

Table 12. *Task Force*. Septembre 2004/septembre 2005 (en millions d'euros)

Secteurs	Engagements financiers			
	Commission	France	R-U	All.
judiciaire	9 100 000	476 350	0	115 000
administration	9 490 000	6 767 111	9 180 000	3 900 000
élection	19 000 000	0	0	695630
société civile	0	0	0	1 206 400
Total 1	37 590 000	7 243 461	9 180 000	5 917 030
Total 2				**59 930 491**

Sources: Adapté de: Local Task Force on Palestinian Reform. Septembre 2004, Jerusalem

De manière générale, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France sont les États européens – avec la Suède et la Norvège, deux États nordiques historiquement impliqués dans le processus de paix – contribuant le plus généreusement au financement de l'Autorité palestinienne à partir de sa création, et ceci en plus de leur participation au financement communautaire. De 1994 à 2005, ils financent respectivement 5, 4 et 2% du budget de l'Autorité, et la Commission européenne 25%. À partir de 2002 et jusqu'aux élections législatives de janvier 2006, ce financement vise donc principalement à la réforme de l'Autorité palestinienne, afin d'améliorer son système de gouvernance.

Table 13. Budget de l'Autorité palestinienne 1994-2005 (en millions de dollars)		
Donateurs	Financements	% du total
Commission européenne	1 172	25%
USA	778	17%
Suède	362	8%
Arabie Saoudite	334	7%
Royaume-Uni	248	5%
Allemagne	190	4%
Norvège	183	4%
Banque Mondiale	114	2%
France	104	2%
Algérie	97	2%
Banque de développement islamique	77	2%
ONU	66	1%
autres	953	20%
Total	4 677	100

Source: *Miftah*[1]
http://www.miftah.org/Doc/Factsheets/MIFTAH/English/PA_Sources_of_Funding2.pdf
[Consulté le 30 octobre 2010]

Tout se passe en effet comme si la consécration du paradigme des réformes permettait de légitimer le non règlement du statut définitif, à travers l'introduction de nouvelles normes, juridiques et économiques par la TFPR, conditionnant officiellement le financement international. Trois années après la Déclaration de Berlin de mars 1999, deux ans après l'éclatement de la Seconde intifada, ce paradigme permet d'insuffler un nouveau dynamisme aux négociations malgré le contexte de crise.

A travers cette *Task Force*, ce sont aussi les préférences américaines et israéliennes vis-à-vis de l'Autorité palestinienne qui sont internalisées, et notamment la volonté d'évincer Yasser Arafat du pouvoir. Les années 2002-2005 se caractérisent ainsi par un changement du régime politique « sans une balle tirée »[2]. À travers le confinement de Yasser Arafat à la *Moukata* et la création d'un poste de Premier ministre, ainsi que les réformes financières et

1 *Miftah*, '*the Palestinian Initiative for the Promotion of Dialogue and Democracy'*, a été créée en 1998 par l'intellectuelle palestienne Hanan Ashrawi. Cette dernière a été élue députée palestinienne lors des élections de janvier 2006, s'étant présentée sur la liste 'la troisième voie', qu'elle co-dirige avec Salam Fayyad.

2 Entretien avec Alban Biaussat, ancien fonctionnaire européen à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 7 septembre 2008 à Paris

celles du secteur de la sécurité, c'est un « nouveau régime »[1] qui est mis en place. La nouvelle politique américaine au Moyen-Orient, reposant sur un libéralisme de type offensif[2] visant à la démocratisation de gouvernements autoritaires à travers la technique du '*regime change'*, permet de comprendre l'esprit de ces 'réformes'. Dans son discours à Rose Garden du 24 juin 2002, le Président George W. Bush soutient en effet que « la paix nécessite (…) une transformation du leadership palestinien, afin de permettre la naissance d'un État palestinien »[3].

Suite aux attentats du 11 septembre, les États-Unis sont particulièrement sensibles au discours d'Ariel Sharon dénonçant la connivence de Yasser Arafat avec les groupes armés palestiniens terroristes ayant déclenché la Seconde intifada. Ils sont les principaux acteurs du nouveau paradigme international envers l'Autorité palestinienne, indiquant qu'un État palestinien ne pourra voir le jour qu'à la suite d'une réforme de son leadership. Le discours et le financement européens viennent soutenir et justifier cette conditionnalité. Ce soutien européen et la stratégie mise en place permettent la non-violence du processus de changement de régime, qui se différencie des expériences afghane ou irakienne. Les fonctionnaires européens, majoritaires au sein de la *Task Force*, œuvrent en effet afin de légitimer l'approche réformiste. Un ancien fonctionnaire européen en poste à la délégation de Jérusalem-Est souligne l'exceptionnalité de cette expérience :

> « C'est un changement de régime total, dans un environnement en conflit et pas une balle n'a été tirée. C'est la première fois que je vois ça sur ce type de terrain conflictuel. Nous [fonctionnaires européens membres de la *Task Force*], tout ce que nous faisions allaient à l'encontre du système politique palestinien. Il s'agissait de retirer toutes les ficelles à Arafat, notamment celle de la sécurité »[4].

Cette perspective réformiste n'en butte pas moins sur l'absence de souveraineté palestinienne. Réformer une Autorité qui ne maîtrise ni la gestion de la sécurité à ses

---

1 LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. p.156.

2 MILLER, Benjamin. Democracy promotion: offensive Liberalism versus the Rest (of IR Theory). *Journal of International Studies* 2010, vol.38, n° 3

3 BUSH, George W. Rose Garden Discourse. Washington DC, 24 June 2002 http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html [Consulté le 20 avril 2012]

4 Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé en 2008 à Paris.

frontières, ni son économie et encore moins la gestion de son eau, n'est pas évident à justifier par les fonctionnaires européens présents sur place :

> « C'est vrai que les institutions palestiniennes ne sont pas mûres, mais comme il n'y a pas d'État, comment pouvons-nous avoir des institutions étatiques qui fonctionnent parfaitement ? C'est toujours le même problème : celui de l'œuf ou de la poule. Nous demandons à l'Autorité palestinienne qu'elle démontre sa capacité à se gouverner par elle-même, mais elle n'est pas souveraine. Prenons un exemple, celui de la gestion de l'eau. C'est l'Autorité palestinienne qui est censée en être responsable dans les territoires. Néanmoins, en réalité, elle n'a aucune autorité puisqu'elle dépend entièrement, pour les ressources qu'elle utilise, d'Israël. Ce sont toutefois les Palestiniens que nous blâmons lorsque qu'il y a des problèmes concernant l'administration de l'eau, alors que cela dépend d'autorisations que l'Autorité palestinienne n'obtient quasiment jamais de la part d'Israël. Comment pouvons-nous juger une administration quelle qu'elle soit dans ces conditions»[1] ?

En janvier 2005, Mahmoud Abbas, ancien Premier ministre de Yasser Arafat, décédé en novembre de l'année précédente, est élu à la tête de l'Autorité palestinienne. Cette élection présidentielle ne clôt pas le chapitre de la réforme palestinienne. Si la *Task Force* est parvenue à engendrer plus de transparence dans les finances palestiniennes à travers la mise en place d'un compte unique, elle n'est pas parvenue à concrétiser la vision de la Feuille de route, appelant dès sa phase deux à la création d'un État palestinien. Autrement dit, la stratégie consistant à réformer une Autorité sans État afin d'aboutir à la création de cet État s'est avérée infructueuse.

Le Conseil européen du 15 juillet 2005, alors que la *Task Force* vit ses derniers mois, rappelle ses exigences en termes de réforme et met encore en garde le proto-gouvernement palestinien contre toute action unilatérale :

> « L'Autorité palestinienne doit notamment manifester sa complète détermination à combattre le terrorisme et à continuer la réorganisation de tous les services de sécurité. Le Conseil européen appelle l'Autorité palestinienne à poursuivre le processus de

[1] Entretien avec un fonctionnaire européen, en poste de 2002 à 2006 à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé à Paris en 2010

réformes qu'elle a entamé. (…) Aucune partie ne devrait entreprendre des mesures unilatérales ni préjuger des questions relatives au statut final »[1].

L'UE agit donc, à travers son discours et son financement, telle une puissance normative apte à légitimer ou à délégitimer une politique, à travers la consécration d'un concept comme celui de réforme. Son discours constitue d'autant plus un acte de pouvoir[2] qu'il représente un consensus entre 27 États, d'où l'importance stratégique de chaque terme utilisé, leur signification, et leur réutilisation potentielle par d'autres acteurs à différentes fins.

Le nouveau mécanisme financier mis en place à la suite des élections de janvier 2006, qui marquent la fin de la *Task Force,* le *Temporary International Mechanism*, illustre particulièrement bien le caractère stratégique du financement et du discours européens. Les résultats des élections législatives démontrent que si le financement international, principalement européen, est parvenu à imposer l'Autorité palestinienne comme représentante légitime du peuple palestinien sur la scène internationale, il n'en va pas de même vis-à-vis des Palestiniens eux-mêmes.

C- TIM (2006/2007) : Exclure le Hamas malgré sa victoire législative

L'année 2006 marque une rupture totale au sein du 'processus de paix'. Le 25 janvier, lors des élections législatives palestiniennes, dix ans après les premières élections du Conseil législatif en 1996, les Palestiniens élisent le Hamas. Or cette branche palestinienne des frères musulmans est considérée comme une organisation terroriste par l'UE et les États Unis.

Deux mois après les élections, un nouvel instrument financier international est mis en place, le TIM, coordonné par les services de la Commission à Jérusalem-Est. Les divisions institutionnelles qu'il introduit favorisent, inéluctablement, le renforcement de la division politique intra-palestinienne. En plus des formations militaires des États-Unis à la 'police verte' de l'Autorité palestinienne, à travers la mission du général Dayton, elles favorisent la division politique des deux territoires palestiniens à partir de juin 2007.

---

1 Conseil européen. Déclaration sur le Processus de paix au Proche-Orient. Bruxelles, 15 juillet 2005.

2 FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard, 1971.

1) Le '*twist again*' de 2006 : Tout pouvoir au Président palestinien

Dès le lendemain de l'annonce des résultats, le Quartet publie ses trois conditions[1] envers le Hamas, comprenant l'abandon de la violence, la reconnaissance de l'État israélien et des accords passés par l'Autorité palestinienne. Les ministres des Affaires étrangères des États membres, réunis lors du Conseil des relations extérieures de l'UE les 30 et 31 janvier 2006, décident d'introduire cette conditionnalité au sein du financement européen :

> « Le Conseil a déclaré attendre du nouveau Conseil législatif palestinien qu'il appuie la formation d'un gouvernement résolument en faveur d'une solution pacifique et négociée au conflit avec Israël sur la base des accords existants et de la Feuille de route, ainsi que de l'État de droit, du processus de réforme et de la bonne gestion des finances publiques. Sur cette base, l'UE est prête à poursuivre son soutien au développement de l'économie palestinienne et à la création d'un État palestinien démocratique »[2].

Autrement dit, l'UE se déclare prête à geler son financement si le nouveau Conseil législatif palestinien, et donc le Hamas qui détient désormais la majorité des sièges, ne souscrit pas aux conditions du Quartet. Le financement européen tient donc lieu d'outil de pression aux mains des Européens et du Quartet afin d'imposer leurs préférences politiques.

En outre, il semble que les Européens, comme les Américains, ne se soient pas réellement préparés à cette issue du scrutin, du fait de l'absence d'une véritable stratégie européenne de long terme, d'une réalité intellectuelle ou politique trop complexe ou tout simplement d'un défaut d'imagination[3]. Quoiqu'il en soit, les ministres des Affaires étrangères décident d'exprimer plus clairement la conditionnalité intrinsèque au financement européen au nouveau gouvernement palestinien, au mois d'avril: « L'absence d'engagement

---

1 Nous reviendrons plus amplement sur ces évènements dans le chapitre suivant.

2 Conseil de l'Union européenne. Conseil général affaires extérieures, Bruxelles, 30 et 31 janvier 2006

3 Sur les différentes causes pouvant mener à des erreurs de prédiction par les gouvernants dans le domaine de la politique internationale, voir : JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics.* New Jersey Princeton University Press, 1976. p.54. Selon lui, les sensibilités politiques et intellectuelles sur un sujet particulier à une époque donnée peuvent expliquer en partie cette difficulté à prévoir. Par exemple, explique-t-il, « durant la Première guerre mondiale, le gouvernement allemand n'a pas pu formuler de conditions de paix sérieuses étant donné que leurs formulations étaient à même de diviser le pays. Des désaccords d'ordre domestique pendant les années 30 ont empêché de la même manière le gouvernement belge de prévoir comment il réagirait à différentes hypothétiques avancées allemandes ». [Traduction de l'auteur]

vis-à-vis des principes fixés par le Quartet aura un effet direct sur l'assistance au gouvernement palestinien »[1].

Ainsi, au lendemain de la mise en place du gouvernement palestinien dirigé par un des leaders du Hamas, Ismaël Haniyeh, en mars 2006, les États membres décident de suspendre leur aide. Dans la même logique, ils avaient décidé de boycotter à travers leur financement les municipalités palestiniennes dirigées par le Hamas suite aux élections municipales de 2004-2005.

La réaction des membres du Quartet à l'égard du Hamas est par ailleurs une des raisons majeures pour lesquelles l'envoyé du Quartet, l'américain James Wolfensohn, décide de présenter sa démission fin avril, selon l'ancien représentant de l'UE auprès du Quartet, Christian Berger :

> « L'ultime moteur de la décision de James fait suite à la victoire du Hamas et à la réaction du Quartet. Lorsque ce dernier décide de rompre toutes relations avec le Hamas, et étant donné qu'un des aspects majeurs de la mission de l'envoyé est le développement économique des territoires, il ne pouvait plus agir librement dans ce secteur, alors que la consigne était de ne plus s'adresser au Hamas »[2].

Cette décision du Quartet et de l'UE sera de la même manière critiquée par l'envoyé onusien, Alvaro de Soto, dans son rapport de fin de mission, en mai 2007, dans lequel il dénonce l'échec de la diplomatie et condamne le boycott du gouvernement palestinien suite aux élections de 2006[3].

Cette cessation du financement européen, à même d'annihiler l'embryon d'État palestinien que les États membres ont fortement contribué à construire, engendre une crise économique et politique dans les territoires. Les Européens se retrouvent donc dans une situation délicate politiquement. Il est nécessaire de souligner que les leaders européens sont particulièrement soucieux de garantir la sécurité israélienne et d'assurer la stabilité du

---

1 Conseil de l'Union européenne. Conseil général affaires extérieures. Bruxelles, 11 avril 2006.

2 Entretien avec Christian Berger, chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, effectué le 3 septembre 2009 à Jérusalem

3 Le rapport de fin de mission de l'envoyé de l'ONU pour le Moyen-Orient, Alvaro de Soto, est publié le 13 juin 2007 par le journal britannique *The Guardian*. http://www.guardian.co.uk/world/2007/jun/13/usa.israel [Consulté le 13 juin 2010]

voisinage européen, définie comme une priorité stratégique pour l'UE[1] au sein de la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003. Définissant le Hamas comme une organisation terroriste, les États membres ne peuvent accepter sa participation à un gouvernement palestinien, dont ils sont le premier bailleur de fond.

Le TIM, mis en place en juin 2006, répond de manière assez satisfaisante, au moins à court terme, aux préférences européennes. Les ministères dirigés par le Hamas sont bel et bien boycottés par le financement international mais pas le cabinet présidentiel du Président Mahmoud Abbas, auquel les membres du Quartet versent 12 millions de 2006 à 2007[2]. Par ailleurs, afin d'éviter une crise économique à même de déstabiliser les territoires palestiniens, un mécanisme de virement direct effectué à des familles nécessiteuses, répondant à certains critères sociaux et politiques, est mis en place. Les dépenses de ce mécanisme seront assumées à 88% par l'UE et ses États membres, soit 377 millions d'euros entre 2006 et 2007[3]. De la même manière qu'il avait encouragé les États membres à fournir une aide financière à la nouvelle Autorité palestinienne afin de faire face aux dangers du terrorisme, le Parlement européen les enjoint d'adopter ce mécanisme. Le 1er juin 2006, il appelle les États membres, dans une résolution « sur la crise humanitaire dans les territoires palestiniens et le rôle de l'UE, à créer d'urgence un « mécanisme international provisoire destiné à éviter une crise humanitaire majeure dans les territoires palestiniens ».[4] Son fonctionnement permet de parer d'éventuelles critiques quant à l'acheminement de cette aide, remarque une fonctionnaire de la délégation européenne de Jérusalem-Est :

> « Ce mécanisme permettait d'octroyer aux citoyens palestiniens une aide assortie de tous les contrôles assurant que notre programme n'arrive pas dans les mains de personnes peu désirables, contrôles qu'il a fallu mettre en place pour être absolument

---

1 Voir à ce sujet : MÖLLER, Almut, HANELT, Christian-Peter Securing the Future: Europe's Agenda for a More Peaceful Neighbourhood. Discussion Paper – revised version XIth r onberg Talks "Europe and the Middle East". 17-19 January 2008. http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_23669_23776_2.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

2 European Commission. Temporary International Mechanism, Key Facts. 18 January 2008, http://eeas.europa.eu/palestine/tim/factsheet_tim_en.pdf [Consulté le 18 juin 2010]

3 European Commission. Temporary International Mechanism, Overall Implementation progress. 18 January 2008, http://eeas.europa.eu/palestine/tim/implement_progress_en.pdf [Consulté le 19 juin 2010]

4 Parlement européen. Résolution sur la crise humanitaire dans les territoires palestiniens et le rôle de l'Union européenne. 1er juin 2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298E:0223:0226:FR:PDF [Consulté le 19 juin 2013]

perçus comme crédible et neutre, et pour pouvoir répondre aux questions du Parlement européen »[1].

L'objectif du TIM est donc globalement de boycotter le Hamas tout en continuant à soutenir financièrement Mahmoud Abbas et éviter une crise économique à même de gonfler les effectifs du Hamas. Le financement européen n'est donc plus versé au compte unique de l'Autorité palestinienne mis en place grâce au travail de la *Task Force*, mais directement à un ensemble d'acteurs qui soutiennent la vision internationale. C'est l'inverse de ce qui avait été instauré précédemment par la *Task Force*, souligne un ancien fonctionnaire européen en poste à la délégation européenne de Jérusalem-Est :

> « A partir du moment où le Hamas prend le pouvoir, nous créons un mécanisme formidable que nous nommons TIM et nous faisons exactement l'inverse de tout ce qui a été fait auparavant. Les années précédentes, les ministères disposaient d'une somme d'argent afin de rémunérer leurs employés directement. À partir de TIM, nous procédons à des virements directs sur le compte de différents Palestiniens. Il y de l'absurde dans cette politique. Tout ce que nous avions fait au sein de la *Task Force* pour la réforme tombe à l'eau : nous ne nous adressons plus à l'Autorité palestinienne, nous ne la finançons plus. Notre travail vise désormais à tout mettre sous la responsabilité de sa présidence [dirigée par Mahmoud Abbas] alors que nous avions cherché à la réduire au maximum»[2].

Un autre haut fonctionnaire européen revient sur ce tournant :

> « L'un des objectifs de la *Task Force* était de créer la position de Premier ministre afin d'affaiblir Yasser Arafat. Cette histoire est un peu ironique : nous avons dans un premier temps affaibli la présidence palestinienne, puis, suite aux élections du Hamas, nous avons mené exactement la stratégie inverse : affaiblir la position de Premier ministre et avoir comme unique interlocuteur Mahmoud Abbas. La leçon est assez claire : cela n'a rien à voir avec du *statebuilding* mais dépend de considérations plus politiques »[3].

---

1 Entretien avec Elisabeth Rousset, fonctionnaire à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 13 juillet 2009

2 Entretien avec un fonctionnaire européen, en poste de 2002 à 2006 à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé à Paris en 2008

3 Entretien avec un fonctionnaire européen, actuellement en poste, réalisé à Jérusalem en 2009

Si l'UE n'est pas l'unique instigatrice du nouvel instrument financier, c'est elle qui est majoritairement responsable de sa coordination et de son exécution. Seule la première fenêtre du TIM, concernant les coûts sociaux, de santé et d'éducation des Palestiniens (TIM 1), est gérée par la Banque mondiale. Les deux autres, soit les coûts d'électricité et le système sanitaire majoritairement (TIM 2), ainsi que le programme d'assistance à un million de pauvres et membres vulnérables de la société palestinienne, à travers un système de versement bancaire direct (TIM 3), sont exécutés sur le terrain par les services de la Commission européenne. Douze millions d'euros d'aide directe sont par ailleurs versés, parallèlement au TIM, au bureau du Président de l'Autorité palestinienne par la Commission européenne. Les États membres et la Commission contribuent au financement de 97% du TIM, le reste étant financé par la Norvège, le Canada, l'Australie et la Suisse.

Table 14. Financement TIM 2006-2007 (versements en millions d'euros)

	Montant	dont UE*	autres
TIM 1	59,25	52,6	6,65
TIM 2	131	131	0
TIM 3	425,69	414,09	11,6
Total	615, 94	597,69	18,25

* comprenant le financement de la Commission européenne et des États membres

Sources: TIM implementation Progress East Jerusalem, 18 January 2008

http://eeas.europa.eu/occupied_palestinian_territory/tim/implement_progress_en.pdf

[Consulté le 29 octobre 2011]

Les États Unis ne participent pas au financement du TIM, bien qu'ayant avalisé, à travers leur participation au Quartet, la création du nouveau mécanisme financier TIM, officiellement lancé par le Quartet le 17 juin 2006. L'engagement financier américain vis-à-vis des Palestiniens pour l'année 2006 est entièrement gelé. Une aide financière de nature humanitaire de 300 millions de dollars est tout de même accordée afin « de répondre aux craintes que la politique américaine puisse renforcer la souffrance des Palestiniens »[1], majoritairement sous la forme d'aides alimentaire et médicale à des organisations

[1] SHARP, Jeremy, BLANCHARD, Christopher. CRS Report for Congress: U.S. Foreign Aid to the Palestinians. 27 juin 2006. http://fpc.state.gov/documents/organization/68794.pdf [Consulté le 18 juin 2013] p.5

internationales et non gouvernementales[1]. L'aide directe américaine à l'Autorité palestinienne reprendra suite à la nomination de Salam Fayyad comme Premier ministre palestinien, au lendemain de la prise de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007.

Le TIM, par la nature révolutionnaire de ses mécanismes qui visent au boycott du gouvernement palestinien, alors que jusqu'ici l'UE s'était évertuée à le soutenir, est particulièrement délicat à mettre en place à Jérusalem. Certains fonctionnaires européens en poste depuis les débuts de la *Task Force*, en quête de sens, réagissent mal à cette volte-face de l'UE et décident de quitter Jérusalem :

> « Nous avons contribué à une déresponsabilisation progressive de l'Autorité palestinienne avec le TIM. Puis nous sommes revenus à un financement au compte unique palestinien, lorsque Salam Fayyad est revenu. Cette histoire du TIM m'a complètement frustré, et c'est pour cela que je suis parti»[2].

Par ailleurs, une antenne de la délégation de l'UE est mise en place dans un hôtel de Jérusalem-Est afin de gérer le TIM :

> « Ils ont envoyé un chef d'unité de Bruxelles, qui était l'équivalent d'un chef de délégation au niveau hiérarchique, pour s'occuper du TIM. Il n'était pas sous l'autorité du chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est. Ainsi, il y avait en réalité deux délégations de la Commission européenne vis-à-vis des Palestiniens à ce moment-là. Le chef de la délégation de Jérusalem-Est était John Kjaer, un danois, pas très bien vu par Bruxelles. Il lui a quasiment été interdit de travailler avec l'Autorité palestinienne à partir de 2006, puisque les relations diplomatiques étaient suspendues »[3].

Le passage d'un financement au compte unique du Trésor palestinien à des virements directs effectués à partir de listes rend en effet la gestion du TIM particulièrement délicate politiquement :

> « Ce comité administratif de la Commission est donc chargé de gérer le financement européen et d'autres sources de financement et d'effectuer des virements à partir de listes. Le système a donc été externalisé en dehors de la délégation de l'UE parce que

1 ZANOTTI, Jim. CRS Report for Congress:U.S. Foreign Aid to the Palestinians. 2009, http://assets.opencrs.com/rpts/RS22967_20090429.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

2 Entretien avec un fonctionnaire européen en poste à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est de 2002 à 2006, réalisé à Paris en 2010

3 Entretien avec un fonctionnaire européen en poste à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est de 2002 à 2006, réalisé à Paris en 2010

les services de la Commission n'étaient sans doute pas très confiants en leur propre service à Jérusalem»[1].

Une première version du Programme palestinien pour la réforme et le développement, publiée par l'équipe du Premier ministre Salam Fayyad, en novembre 2007, avant la conférence des donateurs de Paris en décembre 2007, souligne les contradictions du TIM avec l'objectif de *statebuilding* européen :

> « Nous reconnaissons que le support financier de la Communauté internationale à travers le TIM, et les autres instruments de ce type, ont sans aucun doute empêché une implosion économique totale. Néanmoins, et de manière regrettable, le boycott de l'Autorité nationale palestinienne durant les années 2006 et 2007 a joué un rôle dans l'inversement des réalisations institutionnelles obtenues pendant les années précédentes. En particulier, les objectifs de transparence et de responsabilité des finances publiques ont été presque entièrement annihilés à cause du contournement du compte unique du Trésor palestinien et la préparation du budget public fut rendue impossible»[2].

2) Un financement qui divise : Vers la rupture intra-palestinienne de juin 2007

Le duplicata des services de la Commission à Jérusalem-Est est à l'image de la division intra-palestinienne, qui s'intensifie au cours de l'année 2006 du fait de la lutte armée entre les services de sécurité du Fatah et la branche armée du Hamas. Tous les ministères dirigés par des membres du Hamas sont boycottés diplomatiquement et financièrement par les diplomates européens. L'annonce en décembre 2006 de nouvelles élections législatives anticipées accentue les affrontements entre Hamas et du Fatah. Une véritable guerre civile les oppose dans les territoires palestiniens, encouragée par l'aide extérieure aux forces de sécurité de l'Autorité palestinienne [3].

Un cessez-le feu est signé à la Mecque au mois de février 2007 et un gouvernement d'union nationale est mis en place au mois de mars. Il contient vingt-cinq ministères dont

---

1 Entretien avec un fonctionnaire européen en poste à Jérusalem-Est jusqu'en 2006, réalisé à Paris en 2008

2 Palestinian Authority. *Preliminary draft of the Palestinian Reform and Development Program: Building a state: Towards peace and tranquility*. Ramalah, November 2007, p.6

3 Voir le chapitre 2, la partie consacrée à la mission de police EUPOL COPPS.

douze sont affiliés au Hamas et six au Fatah. Salam Fayyad est à nouveau ministre des Finances. Cependant, les mécanismes financiers du TIM restent en vigueur et les versements européens au compte unique ne reprennent pas. L'UE se déclare prête « à coopérer avec un gouvernement palestinien légitime qui adopterait un programme tenant compte des principes du Quartet »[1], ce que se refuse à faire le Hamas.

Les heurts intra-palestiniens reprennent dès le mois de mai, plus particulièrement dans la bande de Gaza, encouragés par l'aide de l'administration Bush aux forces du Fatah sous le commandement de Mohammed Dahlan[2], négociateur palestinien sur les questions de sécurité depuis les accords d'Oslo. Le palais présidentiel et les quartiers généraux du Fatah à Gaza sont pris d'assaut par le Hamas en juin, qui y impose son autorité. Mahmoud Abbas proclame alors l'état d'urgence et constitue un gouvernement pro-Fatah dirigé par Salam Fayyad. Malgré l'inconstitutionnalité de ce dernier suite à la victoire du Hamas aux élections législatives, le gouvernement est reconnu par les membres du Quartet.

Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que reprend l'aide américaine à l'Autorité palestinienne. Parallèlement, le mandat du TIM est renouvelé à six reprises, jusqu'au 31 mars 2008[3]. L'aide européenne directe au compte de l'Autorité palestinienne ne reprendra qu'à partir d'avril 2008 avec la mise en place du nouveau mécanisme financier européen PEGASE. Le boycott diplomatique de l'Autorité palestinienne par les diplomaties européennes cesse puisque son gouvernement ne contient plus de ministères dirigés par le Hamas. Les policiers palestiniens – cisjordaniens et gazaouis – dont les salaires avaient cessé d'être versés suite aux élections de 2006, sont à nouveau rémunérés à partir de septembre 2007 par l'UE. Ce financement s'effectue via la mission de police de l'UE, EUPOL COPPS, le ministère de l'Intérieur étant à nouveau contrôlé par le Fatah. Les policiers de l'Autorité palestinienne à Gaza sont aussi rémunérés, mais sommés de rester chez eux:

> « Il y a un vrai paradoxe entre le travail effectué par les policiers palestiniens de Gaza et leur rémunération. Sur les 19 000 policiers de l'Autorité palestinienne, 12 000 sont

---

1 Conseil européen. Conclusions de la présidence. Bruxelles, 8-9 mars 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

2 Voir au sujet de l'aide américaine aux forces de sécurité du Fatah suite à la victoire du Hamas par l'administration Bush l'article de David Rose : ROSE, David. The Gaza Bombshell. April 2008. http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804 [Consulté le 15 septembre 2010]

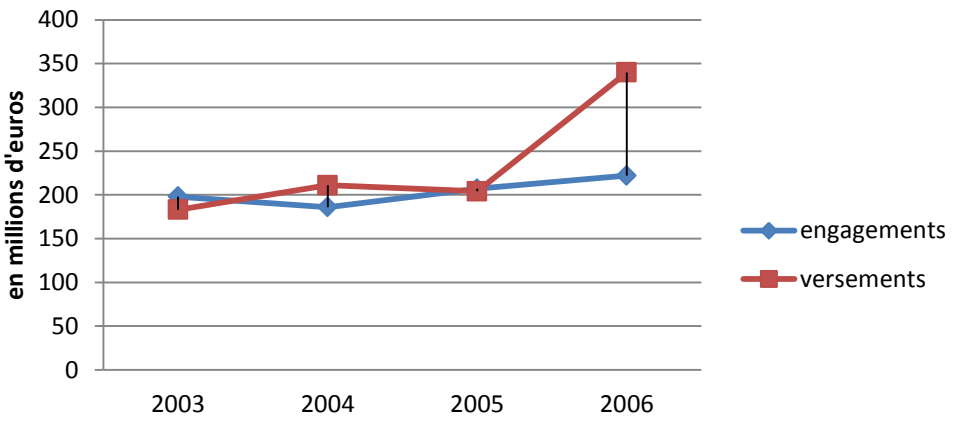
3 European Commission. Temporary International Mechanism, Key Facts. 18 January 2008 http://eeas.europa.eu/palestine/tim/factsheet_tim_en.pdf [Consulté le 18 juin 2010]

à Gaza et 7 000 en Cisjordanie[1]. Or, de mars 2006 à septembre 2007, les 19 000 n'ont pas été payés, car ils dépendaient du ministère de l'intérieur dirigé alors par le Hamas, mais beaucoup ont continué à travailler. Leur structure clanique les a sauvés. À partir de septembre 2007, les 12 000 policiers de Gaza se sont retrouvés payés à ne rien faire »[2].

Les policiers gazaouis de l'Autorité palestinienne reçoivent en effet pour instruction de ne pas sortir de chez eux, tout comme les autres personnels du secteur de la sécurité travaillant pour l'Autorité palestinienne à Gaza, estimés à 36 500 en 2010[3], police comprise.

Par ailleurs, comme en 1996, les versements effectivement effectués par l'UE en 2006 aux Palestiniens égalisent et dépassent les engagements financiers. Cette année-là, les versements européens, sont 1,5 fois supérieurs aux engagements financiers et atteignent 340 millions d'euros.

Table 15. Aides de l'UE aux Palestiniens 2003-2006



Sources: Rapport du Parlement européen sur MEDA et l'aide financière à la Palestine, 7 juin 2007

L'aide européenne comprend les différentes lignes budgétaires communautaires, soit le programme MEDA, l'aide aux accords de paix et l'aide à l'agence des Nations unies

1 Les recherches les plus récentes estimes le nombre de policiers civils en Cisjordanie entre 7 300 et 8 000 : SAYIGH, Yezid. *"We serve the People": Hamas policing in Gaza.* Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

2 Entretien avec Rodolphe Mauget, CRS français alors détaché à la mission EUPOL COPPS à Ramallah, réalisé à Jérusalem le 18 octobre 2008

3 International Crisis Group. Squaring the circle: Palestinian security reform under occupation. 2010. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/98-squaring-the-circle-palestinian-security-reform-under-occupation.aspx [Consulté le 6 March 2011]

UNRWA. Un règlement européen met fin au programme MEDA en novembre 2006. Il est remplacé par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, plus flexible, mais sans qu'aucun document de stratégie ni aucun programme indicatif – normalement associés à ce nouveau mécanisme – ne soient adoptés envers l'Autorité palestinienne [1]. Le document associé à la mise en place de l'instrument justifie cette anomalie par le fait que dans le cas palestinien, « la programmation à moyen terme n'est pas possible »[2].

La croissance de l'aide européenne est sans précédent. Elle augmente de 66,7% de 2005 à 2006, année d'explosion de la discorde palestinienne, alors qu'elle stagnait depuis 2003. À nouveau, l'aide européenne démontre sa nature avant tout réactive. La relation inverse entre construction de l'État palestinien et montant de l'aide européenne apparaît de plus en plus clairement induisant une remise en cause de la légitimité de l'UE chez les Palestiniens. D'autant plus que le boycott financier de l'Autorité palestinienne a été durement ressenti par la population, notamment par les policiers palestiniens qui se retrouvèrent sans salaire pendant plus d'un an[3].

Il convient de préciser ici qu'Israël ainsi que certains membres de l'Autorité palestinienne ne sont pas étrangers à la nouvelle stratégie de financement européenne, remarque l'ancien représentant israélien auprès de l'UE de 2002 à 2006, Oded Eran :

> « Ce mécanisme financier avait en effet pour objet de diviser l'attribution de l'aide financière auprès des Palestiniens. L'UE s'est mise d'accord avec nous [Israël] sur cette question. Il y avait aussi une intime coopération avec l'Autorité palestinienne, ce qui démontre que les deux bords discutaient bien ensemble des questions les plus sensibles. Nous avons trouvé le mécanisme suffisamment acceptable. Quoiqu'il en soit, la mise en place du TIM a eu des conséquences sur la perception de l'UE par les Palestiniens»[4].

---

1 Un tel document existe vis-à-vis d'Israël par exemple : Union européenne. Instrument européen de voisinage et de partenariat, Israël, document de stratégie et programme indicatif 2007-2013. 2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

2 Union européenne. Instrument européen de voisinage et de partenariat, financement 2007-2013. 2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

3 Entretien avec le major Sufian, responsable de la coordination avec la mission EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur palestinien, réalisé à Ramallah, le 6 novembre 2008

4 Entretien avec Oded Eran, directeur de *l'Institute For National Security Studies* (INSS), réalisé le 4 août 2009 à Tel Aviv

Néanmoins la population palestinienne ne comprend pas pourquoi elle subit des représailles financières après s'être rendue massivement aux urnes[1]. Le vote de 2006 démontre que l'objectif européen exprimé au sein du rapport du Parlement européen de 1996, consistant en une « stratégie d'assistance globale (…) afin de renforcer l'assise populaire du processus de paix ainsi que d'affaiblir les organisations extrémistes qui s'y opposent et de réduire leur force d'attraction »[2], n'a clairement pas été atteint.

La réponse européenne à ce vote, consistant en l'interruption brutale de son financement au Trésor palestinien, s'explique tout d'abord par une réalité politico-juridique : la présence du Hamas – sa branche armée, depuis décembre 2001 et sa branche politique, depuis septembre 2003 – sur la liste des organisations terroristes de l'UE. Or, stipule l'article 2 d'une régulation du Conseil du 27 décembre 2001 :

> « Tous les financements, avoirs financiers et ressources économiques appartenant à, possédés ou détenus par une personne juridique ou de droit commun, groupe ou entité, inscrits dans la liste spécifiée au paragraphe 3 [des organisations terroristes], doivent être gelés. Aucun financement, ou autres avoirs financiers ou ressources économiques, doivent être mises à disposition, directement ou indirectement, à ou au bénéfice d'une personnalité juridique ou de droit commun, groupe ou entité inclus dans la liste spécifiée à l'article 3 »[3].

Cette liste contenant depuis 2003 la branche politique du Hamas, l'UE n'est pas autorisée juridiquement à mettre à disposition des fonds européens aux ministères palestiniens dirigés par le Hamas. Cette volte-face européenne s'explique politiquement par la volonté de ne pas légitimer un acteur à même de remettre en cause la sécurité d'Israël. L'UE a toujours soutenu la solution de deux États dans la mesure où « seul un État palestinien serait à même de défendre la sécurité israélienne sur le long terme »[4]. Gouverné par le Hamas, le gouvernement

---

1 Le taux de participation est de 77% aux élections législatives de janvier 2006.

2 Parlement européen, Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aide économique future de l'UE à la Cisjordanie et à la bande de Gaza, 25 avril 1996

3 Conseil de l'Union européenne. Régulation concernant des mesures spécifiques de restriction contre certaines personnes et entités afin de combattre le terrorisme, 27 décembre 2001, article 2

4 Voir : Conseil européen. Conclusions. Bruxelles, 10 et 11 décembre 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf [Consulté le 18 juin 2013], European Council. Conclusions on the Middle East. Amsterdam, 16 and 17 June 1997 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0006.htm [Consulté le 18 juin 2013], European Council. Declaration concerning the Middle East. Barcelona, 15 and 16 March 2002, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf [Consulté le 18 juin 2013], European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999

palestinien pourrait remettre en cause la coopération israélo-palestinienne dans le domaine de la sécurité, initiée par les accords d'Oslo.

Du reste, l'UE craint d'être accusée à nouveau de financer des terroristes, comme ce fut le cas en 2002. Cette peur explique la décision de boycotter entièrement le gouvernement palestinien y compris les ministères dirigés par des membres du Fatah. La Commission décide de faire preuve d'une extrême prudence, comme à la suite des élections municipales de 2005. Les projets euro-palestiniens portant sur des municipalités nouvellement dirigées par le Hamas ont alors dû être « suspendus », sans qu'aucune décision ne soit formellement rédigée par écrit, indique un fonctionnaire européen :

> « Ils m'ont dit : « Les projets sont suspendus, les ordres viennent de très haut ». Je me suis néanmoins opposé en soulignant que nous avions avons des contrats ou conventions avec ces municipalités et que si nous devions y renoncer, il fallait qu'il y ait un ordre d'écrit. Or il n'y a jamais rien eu d'écrit. Les ordres venaient par téléphone. Le mot clé était 'suspendus', les contrats n'étaient pas résiliés. Cela s'est passé après les élections de 2005 puisqu'avant les municipalités avaient des maires issus du Fatah. Les contrats ont repris lorsque Salam Fayyad est devenu Premier ministre mais j'étais déjà parti. Selon moi, la Commission a réagi de manière démesurément prudente. Ils me disaient que si je voulais continuer les projets avec ces municipalités, il fallait que je défende ma cause auprès du Parlement européen mais que le directeur général à la Commission ne me soutiendrait pas»[1].

Encouragé par la position prudente de la Commission, le boycott diplomatique et financier du Hamas est cependant avant tout un choix politique de la part des États membres, qui refusent de soutenir la constitution d'un futur État palestinien gouverné par le Hamas. L'étude du mécanisme du TIM et de ses conséquences directes, ainsi que de l'évolution de l'aide financière européenne jusqu'en 2007, remet en effet en cause le paradigme d'une politique de *statebuiliding* européenne à l'égard Palestiniens développé au sein du discours européen, souligne un haut fonctionnaire européen de la délégation de Jérusalem-Est:

> « La prise de position de l'UE en 2006 a conduit à une situation dans laquelle tous les efforts européens entrepris depuis des années vis-à-vis des Palestiniens sont remis en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

[1] Entretien avec un haut fonctionnaire européen, en poste à Jérusalem jusqu'en 2006, réalisé à Paris en 2010

cause. Les conditions définies au futur gouvernement palestinien en janvier 2006 et notre attitude qui a consisté à inventer de nouveaux moyens d'acheminer l'aide financière afin de contourner le gouvernement palestinien, ont été contre productives si notre objectif est de consolider les institutions palestiniennes. Cette situation s'est accentuée après juin 2007, alors que l'UE n'était plus présente qu'en Cisjordanie, même s'il y a un financement indirect aux salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne à Gaza»[1].

A partir de la mise en place du gouvernement Fayyad en juin 2007, le mécanisme TIM s'adapte progressivement afin de permettre une reprise de la collaboration avec l'Autorité palestinienne. En décembre, suite à une nouvelle conférence des donateurs à Paris, est décidée la création d'un nouveau mécanisme financier nommé PEGASE.

D- PEGASE et la stratégie du 'West Bank first' : Justifier le tragique

1) L'établissement de PEGASE : Soutien financier et diplomatique au gouvernement cisjordanien de Salam Fayyad

L'instrument financier PEGASE, le mécanisme Palestino-européen de gestion et d'aide socio-économique, est mis en place au lendemain de la conférence de Paris du 17 décembre 2007 qui vise à lever de nouveaux financements à destination de l'Autorité. La France, à travers son ministère des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, le Quartet, à travers son représentant spécial pour le Proche-Orient depuis juin 2007, Tony Blair, la Norvège – qui préside le Comité de liaison ad hoc (AHLC) des bailleurs internationaux – à travers son ministre des Affaires étrangères, Jonas Gahr Støre, la Commission européenne, à travers la commissaire européenne en charge des relations extérieures et de la Politique européenne de voisinage, Benita Ferrero-Waldner, co-président cette conférence visant à défendre d'une seule voix la légitimité du gouvernement de Salam Fayyad en lui apportant un soutien financier.

[1] Entretien avec un fonctionnaire européen en poste à Jérusalem, réalisé en 2009

Le Premier ministère palestinien y présente un plan s'étendant sur trois années visant à l'établissement in fine d'un État palestinien à travers un programme de réformes institutionnelles et de développement économique, le PRDP. Ce plan permet de justifier dans un contexte politique particulièrement complexe le nouveau plan de financement international à l'Autorité palestinienne, et principalement celui de l'UE. 7,4 milliards d'euros sont promis sur trois ans, de 2008 à 2010, dont 50% de la part de l'UE. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni s'engagent respectivement à verser 243, 235 et 400 millions d'euros pour la période couvrant les trois ans, de 2008 à 2010. Le financement européen succédant aux élections législatives de janvier 2006 n'a jamais été aussi conséquent. Il représente quasiment 45% de l'ensemble du financement européen des années 2000 à 2009.

Table 16. Financement de l'Union européenne aux Palestiniens 2000-2009 (en millions d'euros)

	2000-2005	2006	2007	2008	2009
Financement direct	518,25				
UNRWA	334,56	64,41	79,8	76	67
Humanitaire-nourriture(ECHO)	332,79	104	66,3	66	61
TIM		141,75	350		
PEGASE (PRDP)				311	233
Missions PCSD	4,2	9,5	9,8	7,3	8,7
Sécurité alimentaire					54,6
autres	299,72	29,75	54,4	25,7	
TOTAL	1 485,32	339,91	550,5	486	439,9
Total 1(2000-2009)					3 301,63
Total 2 (2007-2009)					1476,4
Soit en %					**44,71731**

Sources: Aides à l'Autorité palestinienne,
http://ec.europa.eu/external_relations/palestinian_authority/index_en.htm [Consulté le 9 décembre 2007] ;
Aides à l'Autorité palestinienne,
http://www.eeas.europa.eu/occupied_palestinian_territory/ec_assistance/pledge_sharm_270309_en.pdf
[Consulté le 23 septembre 2010] ;
Actions communes du Conseil,2005-2009

Autrement dit, plus le risque d'instabilité est grand et la perspective d'un État palestinien s'éloigne, plus l'aide européenne est importante. Cette hypothèse se vérifie en 1996, suite à l'élection de Benjamin Netanyahou, en 2000 suite à la Seconde intifada, et enfin en 2006/2007, après les élections législatives de janvier 2006.

L'objectif du nouveau gouvernement palestinien de Salam Fayyad lors de la conférence de Paris est d'« inspirer confiance aux donateurs »[1], à défaut d'être reconnu comme légitime par sa propre population. Le paradigme de la réforme est réintroduit par le plan Fayyad afin de légitimer la reprise du financement international à l'Autorité. Le discours européen ne justifie plus l'aide de l'UE par un discours de type humanitaire. C'est à nouveau afin de « soutenir les institutions palestiniennes (…) [et] fournir un soutien à l'Autorité »[2], que l'UE justifie sa décision de prolonger son financement pour trois ans malgré la confusion faisant suite aux élections palestiniennes de 2006.

A partir de 2008, PEGASE est donc le mécanisme financier qui permettra à l'aide européenne – et des autres pays souhaitant contribuer financièrement à travers ce mécanisme-d'être acheminée à travers « un système de paiement, de contrôle et d'audit qui assure transparence, prédictibilité et cohérence à l'Autorité palestinienne et aux donateurs »[3]. Conformément aux préférences européennes, il soutient à nouveau une Autorité favorable au processus de paix et dont aucun ministère n'est plus placé sous l'autorité du Hamas, comme l'illustre les propos du directeur général d'EuropeAid[4], Koos Richelle :

> « La Commission est heureuse d'utiliser PEGASE afin de démontrer son soutien effectif à l'Autorité palestinienne qui est entièrement impliquée au sein d'une initiative de paix crédible et légitime avec Israël sous le leadership du Président Abbas et du Premier ministre Fayyad »[5].

Le TIM était ainsi un 'mécanisme d'urgence' reposant sur un programme tri-mensuel reconduit à six reprises. PEGASE, lui, s'inscrit sur le plus long terme, suivant la temporalité

---

1 Ruling Palestine II International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011] p.21

2 European Commission Technical Assistance Office for the West Bank and Gaza Strip. Direct Financial Support: Sustaining Palestinian institutions, Pegase. 2009, http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/documents/eu_westbank/directfinancialsupport_en.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

3 European Commission Technical Assistance Office for the West Bank and Gaza Strip. The European Union's Pegase mechanism: At the service of the Palestinian population, open to all donors. 2 March 2009, http://unispal.un.org/pdfs/EUpegase_DonorGuide.pdf [Consulté le 18 juin 2013],

4 Europaid est un service de la Commission européenne chargé de gérer le programme d'aides extérieures et d'assurer son bon acheminement.

5 European Commission. ENPI Special: Support to Palestine. February 2008, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/documents/enpi_special_pegase.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

du programme PRDP qui s'étend sur trois ans. Le financement européen est donc censé soutenir une stratégie palestinienne élaborée par Salam Fayyad, selon le principe en vogue de l' '*ownership*'.

PEGASE est divisé en différents volets. Le premier intègre les mêmes objectifs que le TIM, soit permettre aux Palestiniens l'accès aux soins, à la santé, à l'électricité et plus généralement aux services publics. Cependant, la méthode diffère dans la mesure où la plus grande partie du financement est versée directement au Trésor public de l'Autorité palestinienne, en plus de virements directs à des individus ou des entreprises sur place. PEGASE est ainsi conçu comme « un plan de relance économique et sociale »[1]. Il intègre notamment le programme européen de virements directs à des familles palestiniennes vulnérables institué par le TIM. Mais le programme est placé cette fois-ci sous la responsabilité du ministère palestinien des Affaires sociales, chargé de définir les critères définissant une 'famille vulnérable'. La délégation de l'UE à Jérusalem-Est est désormais uniquement chargée de 'soutenir' les ministères palestiniens en charge de l'application des différents volets du programme. Cela constitue un véritable tournant dans la philosophie du financement européen aux Palestiniens précise Elisabeth Rousset, fonctionnaire européenne à la délégation de Jérusalem-Est :

> « Toutes les familles sont éligibles sauf les réfugiés [prise en charge par l'UNRWA]. Sont privilégiés les femmes seules, les handicapés… Mais le ministère palestinien est en train de revoir le concept. Maintenant, le critère principal sera le niveau économique de chaque famille. La délégation se contente désormais d'aider le gouvernement à mettre en place ce nouveau programme »[2].

Le second volet de PEGASE consiste en des virements directs au Trésor palestinien, contribuant au financement des salaires – à hauteur de 41%[3] – des 78 000 fonctionnaires de l'Autorité palestinienne, dans tous les secteurs excepté celui de la sécurité.

Le troisième volet, énergétique, bénéficie notablement aux Gazaouis. L'UE contribue en effet au financement de 30% de l'électricité consommée dans la bande de Gaza, à travers la

---

1 Voir le site du ministère des Affaires étrangères français : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/israel-territoires-palestiniens_413/presentation-territoires-palestiniens_4260/presentation_10767.html#sommaire_4 [Consulté le 18 juin 2013]

2 Entretien avec Elisabeth Rousset, en charge du '*Budget support'* à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 13 juillet 2009

3 Idem.

livraison de fuel à sa centrale, correspondant à un montant d'à peu près 9 millions d'euros par mois[1].

PEGASE contient aussi des programmes visant à renforcer la règle de droit en Cisjordanie ainsi que la structure de son économie : l'établissement d'un institut de formation palestinien pour les avocats et les juges[2], le financement d'une compilation de données sur les jugements de toutes les cours palestiniennes afin de favoriser une plus grande cohérence de la jurisprudence, l'établissement d'un programme d'information douanier afin de favoriser la réforme douanière – sujet particulièrement sensible puisque en période de crise, Israël refuse de verser les droits de douane à l'Autorité :

> « Nous mettons en place un système d'information douanier à la disposition de l'Autorité. C'est un logiciel pour automatiser le système de douane. Dans un État normal, c'est l'État qui relève les droits de douane. Mais ici ce n'est pas le cas. Concrètement, les informations sont données par Israël qui perçoit les droits de douane puis les reverse aux Palestiniens. Or ils représentent quasiment les 2/3 du revenu national palestinien. Les montants étaient revérifiés, mais uniquement dans la mesure du possible. L'objectif est aussi d'améliorer les statistiques du commerce extérieur palestinien, publiées notamment par notre service. Nous souhaitons préparer l'Autorité au moment où la situation politique sera meilleure»[3].

Le mécanisme financier PEGASE repose sur une stratégie visant à légitimer l'Autorité et ostraciser l'autorité gazaouie. Elle s'insère dans une volonté commune des membres du Quartet d'établir un modèle en Cisjordanie[4] aussi nommée stratégie du '*West Bank First*'[5], visant notamment à convaincre une population palestinienne réticente de l'efficacité de l'administration de l'Autorité.

---

1 Idem.

2 Entretien avec Silke Clausing, responsable des questions judiciaires et de la règle de droit à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le mardi 21 juillet 2009, Sheikh Jarrah

3 Entretien avec Thomas Boyer, responsable des programmes économiques et financiers à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le jeudi 17 juillet 2009 à Sheikh Jarrah

4 International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011]

5 MALLEH, Robert, AARON MILLER, David. 'West Bank First': It Won't Work. *Washington Post*, 19 June 2007, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/18/AR2007061801365.html [Consulté le 18 juin 2013]

Ce nouvel encadrement normatif est ponctué chronologiquement par trois conférences internationales : la conférence d'Annapolis de novembre 2007 pour le volet sécuritaire, celle de Paris en décembre 2007 pour le volet financier et enfin la conférence de Berlin en juin 2008 pour le volet institutionnel. La conférence d'Annapolis vise à donner une nouvelle dynamique à la Feuille de route, suite à la prise de Gaza par le Hamas, principalement sur le volet sécuritaire contenu dans la phase 1, puisque celle-ci n'a toujours pas été réalisée. Il s'agit d'asseoir de légitimer l'Autorité dans les grandes villes palestiniennes à travers des 'plans de sécurité' visant principalement à soumettre les forces du Hamas[1].

La 'conférence internationale des donateurs pour l'État palestinien', basée à Paris permet de lever suffisamment de promesses de fond pour crédibiliser la stratégie du '*West Bank first'* envers la population palestinienne et sur la scène internationale.

Enfin, la conférence de Berlin promeut le volet institutionnel de cette stratégie à travers un soutien réitéré à la 'sécurité civile palestinienne et l'État de droit', et grâce à des promesses de financement renouvelées notamment à la mission de police européenne EUPOL COPPS. C'est la secrétaire d'État française aux Affaires étrangères et aux droits de l'homme, Rama Yade, qui y représente la France, et annonce un accroissement de l'aide française à la mission de police européenne.

Les volets sécuritaire, financier et institutionnel de la stratégie du '*West Bank first'* sont ainsi mis en place lors des conférences d'Annapolis, de Paris et de Berlin. S'ils visent à renforcer l'embryon d'État palestinien en Cisjordanie, en revanche, ils en éloignent la probabilité à Gaza et favorisent une division intra-palestinienne. Les outils du mécanisme financier européen PEGASE envers la population gazaouie consolident ce nouveau cadre normatif.

2) Convaincre les Palestiniens de bien voter : isoler mais reconstruire Gaza

L'UE contourne systématiquement le Hamas à travers la structure de ses mécanismes financiers, que ce soit l'aide versée à la centrale électrique de Gaza, l'aide aux 'familles vulnérables' ou les salaires et pensions versés aux fonctionnaires palestiniens de Gaza. Nous ne décrirons pas ici l'ensemble des financements européens concernant Gaza mais

[1] PLESSIX (du), Caroline La défense israélienne face au 'dynamic security concept' : une perception européenne. In COHEN, Samy, DIECKHOFF, Alain and RAZOUX, Pierre dir. *Israël et son armée: société et stratégie à l'heure des ruptures*. Paris: étude de l'IRSEM, 2010. Ce point sera plus particulièrement développé dans la partie concernant la mission de police de l'UE, EUPOL COPPS.

uniquement les plus significatifs. Globalement, l'objectif du financement européen est de convaincre la population palestinienne de la légitimité de l'Autorité cisjordanienne et de l'incapacité du Hamas à gouverner efficacement la bande de Gaza.

Premièrement, en ce qui concerne le financement européen du fioul gazaoui, tout est fait en principe pour que les représentants de l'UE n'aient aucun contact avec l'autorité gazaouie, constate une fonctionnaire de la délégation européenne à Jérusalem-Est:

> « Le Fioul est payé directement à une compagnie israélienne. L'acheminement n'est pas fait par nous. Sur présentation du rapport d'audit, nous payons et c'est une compagnie privée palestinienne qui s'occupe de l'acheminement. *PricewaterhouseCoopers* organise tous les contrôles »[1].

Les contributions au financement du fioul gazaoui, effectuées via un sous compte du compte unique palestinien, émanent uniquement de la Commission européenne et des États membres. Ce financement, préalable au mécanisme PEGASE, a été interrompu à différentes reprises, et notamment en août 2007. L'emploi d'une société d'audit, *PricewaterhouseCoopers,* permet aux responsables de la délégation de respecter les directives du Conseil les contraignant à ne pas s'adresser au Hamas.

La recherche de l'assentiment de la population gazaouie, au sein d'une société appauvrie, amène à des actions à caractère essentiellement humanitaire à Gaza. C'est le même type de combat qu'ont mené les troupes de l'ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afghanistan contre les Talibans à travers des formations et financement au secteur agricole cette fois, les forces de l'OTAN ayant distribué des outils aux agriculteurs afghans.

Ce soutien à la population s'effectue à travers deux canaux de financement : le financement à l'UNRWA et celui aux 'familles palestiniennes vulnérables'. À travers l'UNRWA, l'Union fournit de la nourriture et de l'aide financière aux réfugiés palestiniens, ceux de Gaza y compris. Dans le contexte du processus d'Annapolis, l'approvisionnement en aides médicales, d'abris de secours ainsi que la création d'emplois temporaires pour les Gazaouis, suite à l'assaut du Hamas, et à l'opération Plomb durci menée par l'armée israélienne, de décembre/janvier 2009, constitue une activité particulièrement stratégique afin de faire concurrence au Hamas. La Commission européenne et les États membres, et en tête le

[1] Entretien avec un fonctionnaire européen de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé en 2009 à Sheikh Jarrah

Royaume-Uni, restent en 2009 la principale source de financement de l'UNRWA, avec une contribution de 163, 6 millions d'Euros pour la Commission européenne et 35,9 millions pour le Royaume-Uni. Cette même année, le financement de la Commission européenne et des États Unis additionnés représentent près de la moitié de la contribution totale à l'UNRWA[1].

Le projet initial de l'agence qui visait à assurer la réinstallation des Palestiniens dans les États arabes limitrophes à travers le financement de grands travaux[2], a donc été remplacé par une politique de subsistance, visant à financer les besoins primaires et l'éducation de familles de réfugiés palestiniens. Dans le contexte gazaoui, cette aide massive fait concurrence aux financements du Hamas, versés notamment à travers différentes associations à caractère social[3], tout en véhiculant ses propres références normatives et modèles de légitimité. Cette lutte normative et financière peut être illustrée par la controverse touchant aux camps de vacances financés par le Hamas et ceux financés par l'UNRWA. À l'été 2010, le Hamas a formé 100 000 enfants à des savoir-faire guerriers pendant des 'camps d'été', alors que l'UNRWA a de son côté accueilli 250 000 enfants à de véritables camps de vacances dans la bande de Gaza[4].

Le programme 'familles palestiniennes vulnérables', décrit plus haut, touche 24 000 familles résidentes de Gaza, soit 150 000 individus. 50% des familles palestiniennes concernées par cette aide se trouve à Gaza. Des paiements sont effectués tous les trois mois à travers un réseau de 42 banques. En 2008, l'UE allouait 33 millions d'euros à ce programme. Cette aide aux plus démunis fait front au système d'aides sociales fournies par des associations financées par le Hamas[5].

Enfin, l'UE verse des salaires et pensions à 78 000 fonctionnaires et retraités palestiniens, dont 28 500 Gazaouis. Néanmoins, nous pouvons légitimement nous demander à quoi sont payés les fonctionnaires de l'Autorité palestinienne résidant dans la bande de Gaza après la prise de contrôle du Hamas en juin 2007. L'exemple des policiers palestiniens vivant

---

1 http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=246 [Consulté le 19 juin 2013]

2 Voir Supra, chapitre I

3 GUNNING, Jeroen. *Hamas in politics: Democracy, Religion, Violence* New York: Columbia University Press, 2008.

4 Jerusalem Post. 100 000 attend Radical Hamas Summer Camps. *Jerusalem Post*, 14 September 2010, http://new.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=188082 [Consulté le 21 novembre 2010]

5 Au sujet de cette aide, voir: LEVITT, Matthew. Hamas from Cradle to Grave. *The Middle East Quarterly*, 2004. http://www.meforum.org/582/hamas-from-cradle-to-grave [Consulté le 20 juin 2013]

à Gaza est particulièrement parlant. Suite aux élections de janvier 2006, à partir du mois de mars et jusqu'à la constitution du gouvernement Fayyad en juin 2007, les 19 000 policiers de l'Autorité palestinienne ne sont plus rémunérés. Parmi eux, 12 000 se trouvent à Gaza. À partir du mois de septembre 2007, ils sont à nouveau rémunérés, mais cette fois-ci, « à condition de ne rien faire et de rester chez eux »[1]. L'objectif est double pour l'UE : s'assurer qu'ils ne viennent pas gonfler les rangs des forces de sécurité du Hamas et renforcer la légitimité de l'Autorité palestinienne en tant qu'autorité représentative du peuple palestinien. Au-delà du paradoxe travail/rémunération des policiers gazaouis de l'Autorité, l'objectif est de convaincre la population palestinienne de la capacité de l'Autorité palestinienne, et, lors de la future élection législative, cette fois-ci, de' bien voter'. Déjà, à la veille des élections législatives de 2006, l'ancienne commissaire aux relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, s'était déplacée dans la bande de Gaza et avait tenté de convaincre les Palestiniens, en vain, rappelle un ancien fonctionnaire de la délégation européenne à Jérusalem-Est :

> « C'était juste avant les élections législatives. Benita Ferrero-Waldner est venue à Gaza et en Cisjordanie. Elle a visité les lieux où nous avions des projets de construction ou de développement afin d'essayer de convaincre les Palestiniens que l'Europe serait derrière eux s'ils votaient bien. Elle s'est notamment rendue à l'aéroport de Gaza et avait dit qu'il serait reconstruit si tout se passait bien…»[2]

Les instruments financiers européens vis-à-vis des Palestiniens évoluent donc en fonction des objectifs poursuivis par les États membres. De la même manière, l'acception de la norme démocratique et les fins poursuivies par la mission de police européenne EUPOL COPPS se transforment et s'adaptent au contexte politique. Mais l'impact de ces deux 'armes normatives' européennes peut s'avérer tout à fait inattendu.

---

1 Entretien avec Rodolphe Mauget, Capitaine de police français, *Special Police Adviser* à la mission, réalisé le 18 octobre 2008 à Jérusalem

2 Entretien avec un fonctionnaire européen en poste à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé en 2009 à Paris

Chapitre 2 - Le 'policier et le bulletin de vote' : Deux armes normatives européennes et leur calibrage

Dans les relations entre l'UE et certains membres de son voisinage, le policier et le bulletin de vote prédominent sur le traditionnel binôme mis en évidence par Raymond Aron, le diplomate et le soldat[1]. Cette spécificité de l'approche européenne des relations internationales repose à la fois sur la nature même de l'UE et sur une conception post-Guerre froide de la sécurité, liée à la présence d'États démocratiques bien gouvernés. Exportation de la démocratie et stabilité de son voisinage sont perçus comme interdépendants. Ce lien se retrouve au sein de la philosophie de la Politique européenne de voisinage. Dans les territoires palestiniens, cette réalité se traduit par un soutien au processus de démocratisation à l'œuvre depuis 1996, ainsi que par le déploiement d'une mission européenne de police à partir de novembre 2005 basée à Ramallah. Les normes véhiculées par cette politique – démocratie, rège de droit, monopole de la violence légitime – ont un impact en termes de puissance. De ce fait, il est irréaliste de comprendre leur promotion comme s'opposant aux objectifs traditionnels d'une 'realpolitik'.

Nous nous opposerons ainsi plus particulièrement dans ce chapitre à la vision de la puissance normative européenne comme synonyme de '*force for good'*, véhiculée par différentes auteurs comme Ian Manners ou Nathalie Tocci[2]. La question consiste plutôt à se demander dans quelle mesure ces normes sont utilisées afin de promouvoir les intérêts européens et comment le contenu de ces normes, la manière dont elles sont interprétées, évolue au sein du discours européen en fonction du contexte politique.

Nous souhaitons démontrer ici que le contenu de la norme démocratique promue par l'UE s'adapte aux fluctuations du processus de paix – comme ses normes financières – afin d'éviter un effondrement de ce processus. La survie de celui-ci est en effet perçue – à tort ou à

1 ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations.* Paris: Calmann-Lévy, 1962.

2 TOCCI, Nathalie. When and why does the EU act as a normative power in its neighbourhood? In *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?,* 2008. European Security Forum working paper: European Security Forum, p. 4, http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=88204 [Consulté le 1er février 2010]

raison – comme l'unique moyen de sauvegarder une stabilité relative des territoires. Nous verrons aussi, indépendamment des intentions européennes, que la diffusion de ces normes n'est pas dénuée d'impacts stratégiques. Nous insisterons donc sur la nécessité de les manier avec précaution.

A- Les effets inattendus de l'instrumentalisation de la norme démocratique dans les territoires palestiniens

1) L'association de la norme démocratique à une acception substantielle de la stabilité

La diffusion de la norme démocratique, c'est à dire l'exportation par l'UE en dehors de ses frontières du modèle de gouvernance démocratique, s'explique tout d'abord par son identité propre. Les États membres de l'UE sont tous dotés de régimes démocratiques. Les six États fondateurs de la Communauté économique européenne – la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Hollande et le Luxembourg – fonctionnent déjà comme des démocraties représentatives lorsqu'ils fondent la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). À l'inverse, d'autres pays membres sont amenés progressivement à adopter ce régime. C'est le cas de la Grèce, du Portugal, de l'Espagne[1] et des huit États de l'Europe de l'Est qui intègrent l'UE en 2004. Certains d'entre eux sortent de régimes dictatoriaux, d'autres communistes et deux sont considérés en processus de 'consolidation démocratique', la Roumanie et la Bulgarie. Le traité sur l'UE affirme dès son article 1er qu'elle est fondée sur « les valeurs du respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des droits de l'homme, dont les droits des personnes appartenant à des minorités. Telles sont les valeurs communes des États membres»[2].

---

1 ZIELONKA, Jan. L'Union européenne, agent mondial de la démocratie. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2008. http://www.afri-ct.org/L-Union-europeenne-agent-mondial [Consulté le 4 février 2013]

2 Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010 art.2. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

L'UE s'est en effet progressivement dotée d'une identité collective inspirée par un libéralisme politique visant à limiter la concentration des différents pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, à travers leurs séparations systématiques. Tout le système institutionnel de l'Union repose ainsi sur un fragile équilibre entre intergouvernementalisme et supranationalité[1]. L'expérience douloureuse de la Seconde guerre mondiale – les États européens laissés à eux-mêmes s'étant prouvé leur propension à s'autodétruire[2] – légitime l'apparition d'une division supplémentaire du pouvoir à travers l'échelon supranational. Ce dernier est symbolisé dans un premier temps par la création de la Haute autorité[3] régissant la CECA devenue ensuite la Commission européenne. Néanmoins, le traité de Rome, signé le 25 mars 1957 par les six États fondateurs – la France, la République Fédérale Allemande (RFA), la Belgique, les Pays Bas, le Luxembourg et l'Italie – évoque les principes de démocratie et de règle de droit uniquement en référence à la politique de coopération au développement[4]. Si ces principes ne sont pas affirmés dès le préambule ou les premiers articles du traité, c'est parce que les États membres, dont les régimes reposent sur ces principes, ne voient pas encore la nécessité de les rappeler. Plus l'Union cherchera à légitimer a posteriori son existence envers les citoyens des États membres, plus le principe démocratique sera mis en avant dans son discours[5]. Dans un premier temps, l'accent est essentiellement mis sur les politiques à mettre en place à travers une approche fonctionnaliste.

Le rapport Davignon, adopté par les ministres des Affaires étrangères des six États membres en 1970, à l'origine de la CPE, fait formellement référence à l'identité politique libérale des États membres de la CEE : « L'Europe unie doit se fonder sur un patrimoine commun de respect de la liberté et des droits de l'homme et rassembler des États

---

1 Au sujet de l'évolution du système institutionnel européen, voir DEHOUSSE, Renaud , MAGNETTE, Paul. L'évolution du système institionnel. In DEHOUSSE, Renaud dir. *Politiques européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

2 WEILER, Josheph.H.H. *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p.8.

3 Sur le contexte historique précédant le lancement de la construction européenne, voir plus particulièrement MONNET, Jean. *Mémoires.* Paris: Fayard, 1976. p.309-457. Et JUDT, Tony. *Post-War: a history of Europe since 1945*. London: Vintage Books, 2010. p.13-237.

4 Communauté européenne. Traité de Rome instituant la Communauté européenne. 1957.

5 WEILER, Josheph.H.H. *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p.348.

démocratiques dotés d'un Parlement librement élu »[1]. Peu à peu, la présence d'un régime démocratique devient formellement un des critères d'adhésion à l'UE.

En effet, lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, les États membres fixent les conditions selon lesquelles un pays candidat peut devenir un État membre. Elles sont au nombre de trois : l'institution d'une économie de marché viable, la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. La définition de ces critères permet non seulement aux États membres d'assurer une cohérence institutionnelle de l'Union, mais aussi de favoriser la stabilisation politique intérieure de ces États[2].

La démocratie européenne s'inscrit ainsi au sein d'un corpus de valeurs libérales qui lui donne tout son sens. De la même manière que le capitalisme occidental est intrinsèquement lié à l'existence d'une liberté d'entreprendre et de commercer – ce qui n'est pas le cas en Chine par exemple – la démocratie occidentale est intrinsèquement associée au libéralisme. Son visage peut se transformer, en fonction des contextes historico-culturels dans lesquels elle s'inscrit. Le '*creative destruction process*[3]' [processus de destruction créatrice] culturel mis en lumière par l'économiste américain Tyler Cowen démontre qu'une fois exportées, les idées et les normes s'adaptent à un contexte particulier de manière étonnement créative[4]. Il en est de même de la norme démocratique. En Afrique[5], en Irak[6] ainsi que dans

---

1 European Foreign Ministers. Davignon Report. Luxembourg, 27 October 1970, http://www.cvce.eu/obj/Rapport_Davignon_Luxembourg_27_octobre_1970-fr-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html [Consulté le 31 Octobre 2011]

2 Cet argument fut particulièrement utilisé au sein du discours européen afin de justifier l'élargissement à l'est vis-à-vis des peuples européens, et des opposants à cet élargissement. Voir SCHIMMELFENNIG, Frank. The Community Trap : Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International organization*, 2001, vol.55, n° 1 et HIGASHINO, Atsuko. For the sake of 'Peace and Security' ? The role of Security in the European Union Enlargement Eastwards *Cooperation and conflict*, 2004, vol.39, n° 4

3 Ce concept est inspiré du processus économique de 'destruction créatrice' mis en lumière notamment par Joseph Schumpeter au milieu du 20ème siècle, à travers lequel une innovation technologique crée immanquablement la destruction de secteurs d'activité anciens tout en en suscitant de nouveaux.

4 COWEN, Tyler. *Creative Destruction, how globalization is Changing the World's Cultures.* New Jersey: Princeton University Press, 2002.

5 Sur la greffe de la démocratie et de l'État en Afrique, voir notamment : BAYART, Jean-François, M'BEMBE, Achille , TOULABOR, Comi *Le politique par le bas en Afrique noire: contributions à une problématique de la démocratie.* Paris: Karthala, 1992

6 MANSFIELD, Edward D., SNYDER, Jack. The Sequencing « fallacy ». *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3 p.6.

les territoires palestiniens, ce processus de mutation est bien visible. Il dépend nécessairement de la manière dont ces normes et leurs contenus sont réinterprétés et utilisés par certains agents sur le terrain, en fonction de leurs cultures et de leurs intérêts.

Depuis plusieurs décennies, différents auteurs cherchent à conceptualiser la démocratie comme un 'modèle' coupé de son expérience historique[1]. S'inspirant des travaux de Joseph Schumpeter et de Robert Dahl[2] datant des années 50, ces conceptions mettent en exergue la composante procédurale de la démocratie. Les élections, grâce à la compétition que se mènent les partis, doivent permettre une représentation du peuple par l'un d'eux. La participation du plus grand nombre à ces élections et la libre information des votants quant aux intentions des candidats doivent permettre au modèle polyarchique promu par Robert Dahl de fonctionner.

Bien que ces auteurs intègrent d'autres critères dans leurs modèles, ces définitions débouchent sur des acceptions minimalistes de la démocratie. Adam Przeworski défend les vertus de ces approches dans la mesure où, selon lui, l'essence de la démocratie se situe avant tout dans l'élection de dirigeants[3]. Cette définition minimaliste est censée clairement distinguer cet 'arrangement institutionnel' des autres vertus publiques nécessaires à une bonne gouvernance et préserver ainsi ses qualités objectives et descriptives. Néanmoins, Joseph Schumpeter soulignait aussi l'importance de pouvoir renouveler les membres d'un gouvernement au sein d'une démocratie. Or, le déroulement d'élections ne signifie pas toujours que l'alternance politique soit possible. L'incertitude de l'équipe dirigeante d'être réélue peut être limitée par des pressions exercées sur leurs opposants[4].

---

1 ROSANVALLON, Pierre. Les universalismes démocratiques : histoire et problèmes L'universalisme démocratique en question : un nouveau paradigme ? (conférence), Paris College de France: 2007. http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=rt098r6e91k1mn609nfafdeof6&label=SHS&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00627886&version=1&view=extended_view [Consulté le 20 juin 2013]cité dans BARRIOS, Christina. *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*. Doctorat: Philosophy: London: The London School of Economics and Political Science (thèse): 2009. p. 42

2 DAHL, Robert. *A preface to Democratic Theory.* Chicago Chicago university Press, 1956. , SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy.* New York Allen & Unwin, 1976. Pour une critique intéressante de la conception de la démocratie, qui révise les cinq critères de Dahl à la lumière de la conception foucaldienne des relations de pouvoir, voir : GORDON, Neve. Dahl's Procedural Democracy : A foucauldian Critique. *Democratization*, 2001, vol.8, n° 4

3 PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In SHAPIRO, Ian and HACKER-CORDON, Casiano dir. *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

4 LAÏDI, Zaki. Démocratisation et mondialisation. *Politique étrangère*, 2001, vol.66, n° 3

L'échec de la greffe démocratique dans certains États, nécessite, afin d'être expliqué, des conceptions plus holistiques de la démocratie. Les conceptions procédurale étant insuffisantes, d'autres théories prennent en considération non seulement l'existence d'élections mais d'autres critères tels que la culture, le niveau de développement, la présence d'une société civile ou encore le respect de la règle de droit. Ces critères permettent de souligner le conditionnement de la greffe de la démocratie à la présence d'autres facteurs culturels[1] et viennent complexifier la conception de la démocratie. Venant à la fois s'opposer et compléter l'acception procédurale de la démocratie, ces définitions dites 'substantielles' mettent l'accent sur les intentions et le mode organisationnel du gouvernement. Autrement dit, afin d'être véritablement démocratique, il doit préserver la liberté – telle que les modernes l'entendent[2] – et ceci en organisant la séparation des pouvoirs notamment.

En ce sens, la démocratie serait « une organisation des séparations »[3], entre le représenté et le représentant, entre la société civile et l'État, et entre les pouvoirs, essentiellement. Elle ne s'envisage plus seulement comme le pouvoir du peuple découlant du contrat social rousseauiste, mais comme un régime qui, tout en assurant la souveraineté du peuple, protège également les droit des individus, garantis ou non par une constitution[4]. Cette acception substantielle de la démocratie est liée à la présence d'une culture démocratique[5], autrement dit, à la libre expression des opinions et des intérêts, favorisée par ces séparations de pouvoirs. Ces séparations limitent le risque que le régime démocratique mène à des dérives de type populiste, voire tyrannique, contre lesquelles Tocqueville et d'autres libéraux du 18ème siècle mettaient déjà en garde. Si les débats font rage concernant la définition même du concept de démocratie, c'est parce qu'il comporte un caractère éminemment déontologique dans la mesure où « ce qu'il est ne peut être séparé de ce qu'il devrait être »[6].

---

1 Voir notamment LIPSET, Seymour Martin. The social requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address. *American Sociological Review*, 1994, vol.59, n° 1

2 MANENT, Pierre. *Cours familier de philosophie politique.* Paris: Gallimard, 2001. p.28.

3 ibid. p.25

4 ALCAUD, David , BOUVET, Laurent dir. *Dictionnaire de sciences politiques et sociales.* Paris: Dalloz, 2004. p.77

5 LAÏDI, Zaki. Démocratisation et mondialisation. *Politique étrangère*, 2001, vol.66, n° 3

6 WHITEHEAD, Laurence. *Democratization:Theory and Experience.* Oxford: Oxford University Press, 2002. p.20. cité dans BARRIOS, Christina. *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*. London: The London School of Economics and Political Science (thèse): 2009. p. 42. MANENT, Pierre. *Cours familier de philosophie politique.* Paris: Gallimard, 2001. p.23.

Il n'existe au niveau de l'UE aucune définition claire de ce qu'est ou de ce que doit être la démocratie[1]. Cependant, nous avons vu qu'elle faisait clairement partie d'un tout, d'un ensemble de valeurs communes qui lui donnent son sens. À défaut de trancher le débat entre les acceptions minimalistes et substantialistes de la démocratie, l'UE associe intimement le concept de démocratie à son identité propre et à sa politique, entre ses frontières et en dehors de celles-ci. La promotion de la démocratie devient, par le traité de Maastricht (titre V), sous l'impulsion des chefs d'États et de gouvernements européens, un objectif de la PESC. Par la Déclaration de Barcelone en 1995, les États membres s'engagent ainsi à la promouvoir auprès des États méditerranéens[2]. Au sein de la Politique européenne de voisinage, elle est associée à l'objectif de stabilisation des frontières européennes. Après avoir fait la promotion de la démocratie envers les États candidats, c'est ainsi à l'extérieur qu'elle souhaite désormais la diffuser.

Ce n'est pas à une acception substantielle de la démocratie qu'est associé l'objectif de la stabilité à l'extérieure des frontières de l'UE, mais c'est à une acception substantielle de la stabilité qu'est associé le concept de démocratie. Une communication de la Commission sur l'Europe élargie, publiée à la veille de la vague d'élargissement à l'est de 2004, explicite ce lien entre stabilité et démocratie dans le discours européen :

> « La démocratie, le pluralisme ainsi que le respect des droits de l'homme, des libertés civiles, de l'État de droit et des normes fondamentales du travail sont autant de conditions préalables à la stabilité politique ainsi qu'à un développement socioéconomique pacifique et durable »[3].

Cette communication précède et précise le sens du document Solana, la Stratégie européenne de sécurité :

> « La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes économiques et sociales, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et

---

1 PACE, Michelle. The end of EU democracy promotion and the two state solution? . In Esra Bulut Aymat dir. *European Involvement in the Arab Israeli conflict*. Europeans Institute for Security Studies: Chaillot Papers, December 2010. p.90.

2 BARRIOS, Christina. *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*. London: The London School of Economics and Political Science (thèse): 2009. p. 131.

3 European Commission. Communication au Conseil et au Parlement: l'Europe élargie - voisinage: un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud. Bruxelles, 11 mars 2003.

protéger les droits de l'homme : ce sont les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international »[1].

Stabilité et démocratie sont donc liées[2] dans le discours européen. Toutefois, si l'appât de l'intégration est suffisamment efficace pour motiver de profondes réformes dans les États candidats à l'UE, il n'en n'est pas de même pour ceux de son voisinage. En effet, « l'ancrage européen, la perspective de l'élargissement, sont devenus les principaux vecteurs de transformation de la périphérie immédiate de l'UE » [3]. La question qui se pose est donc la suivante : Comment influencer sans intégrer [4] ? Exporter les normes constitutives européennes dans des États sans tradition libérale[5] représente par ailleurs un véritable challenge.

Le cas palestinien introduit une autre problématique. Il ne s'agit pas d'un État puisqu'aucune frontière n'est véritablement fixée et que l'Autorité palestinienne ne jouit pas de la souveraineté sur ses territoires. L'exportation de la norme démocratique s'avère en outre à même de provoquer un regain de violence intra-sociétale dans ce type de contexte conflictuel, comme en 2006/2007 dans les territoires[6]. Il est difficile de favoriser la création d'un État de droit démocratique lorsque les critères préalables à l'existence d'un État en droit international ne sont pas réunis: la présence d'un territoire, délimité par des frontières, sur lequel une population et son gouvernement peuvent exercer leur souveraineté[7].

---

1 European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003

2 McFAUL, Michel. Democracy Promotion as a world value. *The Washington Quarterly*, 2004, vol.28, n° 1

3 RUPNIK, Jacques. *Les banlieues de l'Europe: les politiques de voisinages de l'Union européenne.* Paris: Presse de la FNSP, 2007. p.9

4 ibid.

5 ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 1997, vol.76, n° 6

6 FUKUYAMA, Francis Liberalism versus statebuilding. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3 , MANSFIELD, Edward D., SNYDER, Jack. The Sequencing « fallacy ». *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3 Pour une opinion différente défendant au contraire une approche 'gradualiste' des réformes à mener, voir CAROTHERS, Thomas. How democracies emerge: the "sequencing" fallacy. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 1 . Néanmoins, Thomas Carothers concède à Francis Fukuyama le fait que l'exportation de la démocratie dans la première phase, celle du '*statebuilding*', n'est pas appropriée : «J'apprécie l'éclaircissement apporté par Francis Fukuyama sur un point crucial concernant la relation entre '*statebuilding*' et démocratie. J'admets que le processus de démocratisation n'a pas sa place dans la première phase, dans la mesure où cette phase consiste le plus souvent en un processus conflictuel et coercitif mené par des 'chefs guerriers' (…) » voir CAROTHERS, Thomas. Misunderstanding Gradualism. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3 p.22.

7 BROWN, Nathan J. Are Palestinians building a state? June 2010. http://www.carnegieendowment.org/2010/07/01/are-palestinians-building-state/1du [Consulté le 14 juillet 2011]

Dans le contexte palestinien, ces critères ne sont clairement pas réunis. La libre compétition démocratique que se mènent les partis pendant les élections dans les pays occidentaux – et dont l'importance est soulignée par des adeptes d'une acception procédurale et substantielle de la démocratie – ne peut donc avoir les mêmes caractéristiques. Les attentes de la population sont forcément altérées, le contenu de la norme démocratique réinterprété, et les conséquences de son introduction, du point de vue du '*norm maker'* – désireux de stabiliser son voisinage – inattendues.

2) La politique européenne de démocratisation après les accords d'Oslo (1996-2003): Légitimer l'Autorité palestinienne?

La diffusion de la norme démocratique et son acception ne peuvent donc se comprendre indépendamment de l'évolution du processus de paix. De la même manière que les mécanismes financiers européens évoluent en fonction des fluctuations du conflit, la norme démocratique change de visage. D'une définition strictement procédurale, elle passe à une approche plus substantielle dès lors que le processus de paix est en crise, au lendemain de la Seconde intifada.

a- Une démocratie de type procédural associée aux prémices du processus de paix (1993-1999)

Au lendemain des accords d'Oslo – amenant à la création de l'Autorité palestinienne en 1994, principalement issue de l'OLP présidée par Yasser Arafat et chargée d'administrer certaines zones situées en Cisjordanie et dans la bande de Gaza – sont décidées deux types d'élections. Les premières visent à élire un Président de l'Autorité, les deuxièmes, son assemblée législative. L'objectif est de légitimer cette nouvelle Autorité, sur la scène internationale, mais aussi envers la population palestinienne. L'exportation de 'procédures démocratiques' – à travers l'organisation de ces élections – semble alors suffisante afin de remplir cet objectif. Le défi relevé par la Commission sur les élections et le gouvernement local (CEGL), créée par Yasser Arafat au lendemain de la Déclaration de principe en 1993 et dirigée alors par Saeb Erekat[1], est de taille[1].

La population palestinienne est en effet particulièrement divisée en son sein, et très critique à l'égard de l'OLP. Les membres du Hamas sont harcelés[2] par les forces de la nouvelle autorité du fait de leurs refus de reconnaître les accords d'Oslo et de renoncer à la violence. De fortes pressions sont exercées de la part d'Israël, les Américains et Européens sur l'Autorité palestinienne, afin qu'elle mette fin aux attaques menées contre Israël. Yasser Arafat cherche à convaincre le Hamas de participer aux élections législatives, fixées au 20 janvier 1996. Il désire créer un consensus national autour de sa position en amenant la branche palestinienne des Frères musulmans à reconnaître les accords d'Oslo. Il envoie ainsi en avril 1995 Abd Al-Razak Al-Yahya – qui participa aux négociations d'Oslo – à Amman afin d'y rencontrer le leadership du Hamas et leur demander d'ordonner la fin de toutes formes de violence dans toute la Palestine[3] et donner ainsi une chance aux négociations de paix.

Le résultat de ces négociations est en demi-teinte, puisque le Hamas, à travers une déclaration publique conjointe avec l'Autorité palestinienne, déclare finalement qu'il ne participera pas aux élections, tout en affirmant que cette décision n'est pas équivalente à un boycott formel[4]. Les élites du Hamas craignent en effet que leur participation aux élections ne concède une forme de reconnaissance au processus d'Oslo, auquel ils s'opposent catégoriquement. Ils ne souhaitent pas renoncer à l'usage de la force contre Israël, ce qu'ils justifient par le fait que « l'occupation continue et qu'Israël détient des milliers d'activistes

---

1 National Democratic Institute for International Affairs. Report on the January 20 1996 elections. Washington, 1997, http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html [Consulté le 20 juin 2013]

2 Le 18 novembre 1994, 13 personnes furent tuées et 200 blessées par la police de l'Autorité palestinienne lors d'une manifestation située dans la bande de Gaza. Les manifestants qualifièrent alors Yasser Arafat de « traitre » et de « collaborateur ».Ibid. p.13

3 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.191. Voir aussi ANDONI, Lamis The Palestinian Elections: Moving toward Democracy or One-Party Rule? *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3 p.6-7.

4 National Democratic Institute for International Affairs. Report on the January 20 1996 elections. Washington, 1997 14. http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html [Consulté le 20 juin 2013]

palestiniens »[1]. Cette décision n'empêche pas certains de ses membres de se présenter aux élections en tant d'indépendants[2].

La CEGL, connue depuis novembre 1995 sous l'acronyme CEC (*Central Election Committee*) par la loi électorale n°13 de 1995, est conseillée par l'UE. Elle coopère par ailleurs, dans une moindre mesure, avec les ONG américaines *National Democratic Institute* et l'*International Foundation for Elections System.* Ses membres décident de diviser les deux territoires en 16 circonscriptions – dont 11 en Cisjordanie et 5 à Gaza – et de créer des bureaux pour les élections dans chaque circonscription. La loi électorale instaure, après d'âpres débats, un scrutin majoritaire plurinominal dit aussi '*block vote system*'. Ce système majoritaire s'applique à des élections lors desquelles chaque circonscription doit élire plusieurs représentants. Les 88 sièges du Conseil législatif sont accordés en fonction du nombre d'habitants dans chacune de ces circonscriptions. Par exemple, dans une circonscription contenant 5 sièges, chaque électeur doit voter pour 5 candidats, les 5 candidats obtenant le plus de voix étant élus.

Le '*block vote system*' favorise ainsi les grands partis les mieux organisés disposant d'une discipline de parti forte et présentant un nombre de candidats limité permettant que les votes ne se dispersent pas. La discipline de parti du Fatah est alors relativement forte : les 75 candidats de la liste Fatah sont issus de primaires internes ainsi que d'une sélection directement effectuée par Yasser Arafat[3]. Ce système défavorise de fait les petits partis qui se présentent contre lui, et, en l'absence de son plus grand adversaire le Hamas, permet donc au Fatah et à son chef de s'assurer une victoire assez aisément[4]. Nous le verrons, la configuration des élections législative de janvier 2006 sera bien différente.

L'UE soutient la tenue de ces élections, à travers des aides financières, techniques et un soutien politique. Ces élections sont censées assurer une stabilisation politique des

---

1 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.194.

2 National Democratic Institute for International Affairs. Report on the January 20 1996 elections. Washington, 1997 15. http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html [Consulté le 20 juin 2013]

3 SHIKAKI, Khalil. The Palestinian elections: an Assessment. *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3 p.19.

4 ibid.

territoires à travers la reconnaissance de l'Autorité palestinienne et de son Conseil créés par les récents accords de paix[1].

L'introduction de 'procédures' démocratiques dans le contexte palestinien était prévue par la Déclaration de principe du 13 septembre 1993 précédant les accords d'Oslo :

> « Afin que le peuple palestinien de la bande de Gaza et de Cisjordanie puisse se gouverner lui-même selon les principes démocratiques, des élections politiques libres, directs et générales, seront tenues pour le Conseil (…) »[2].

Le principe démocratique est donc associé dès leurs prémices aux accords de paix. La question de sa 'substance' n'est pas encore posée. La création de cette Autorité et la tenue des élections du Conseil législatif, semblent suffire à garantir une certaine stabilité politique et sécuritaire des territoires.

Dès 1995, l'UE affirme, au sein d'une action commune dans le cadre de la PESC, son soutien aux élections :

> « L'UE apportera son concours à la préparation et à l'observation des élections palestiniennes prévues à l'article 3 de la Déclaration de principe du 13 septembre 1993, pour un montant maximal de 10 millions d'écus [issus du mécanisme financier MEDA] »[3].

Une équipe composée de 35 membres est chargée, au nom de l'UE, de coordonner l'ensemble des délégations d'observateurs – représentant près de 1000 internationaux et autour de 2000 observateurs locaux[4] – présents dans les territoires de la fin du mois de novembre 1995 au 21 janvier[5] 1996 afin de coordonner ces élections et d'en évaluer la bonne tenue.

---

1 ibid.

2 State of Israel , PLO Team. Declaration of principles on interim self government arrangements. Washington, 13 September 1993.

3 Council of the European Union. On Palestinian Elections. Luxembourg, 1st June 1995.

4 Le nombre de ces observateurs varie selon les sources. AL-FATTAL, Rouba Global Governance and Electoral Assistance in Conflict Zones: Non-State Actors and EU Elections Observation Missions in the Palestinian Territories (1995-2010), ISA Conference - Global Governance: Political Authority in Transition, Montréal: 19 March 2011. http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/5/0/1/0/0/pages501002/p501002-2.php [Consulté le 14 novembre 2011] ANDONI, Lamis The Palestinian Elections: Moving toward Democracy or One-Party Rule? *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3

5 ANDONI, Lamis The Palestinian Elections: Moving toward Democracy or One-Party Rule? *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3

C'est donc une approche procédurale de la démocratie que l'UE et les États-Unis, principalement, se contentent de promouvoir dans un premier temps. L'Accord d'association signé par l'UE avec l'Autorité palestinienne, en 1995, contient cependant un article disposant que : « les parties donneront priorité à des mesures visant à (…) promouvoir le respect (…) de la démocratie »[1], pouvant donc suggérer une référence à une véritable division des pouvoirs et un respect des libertés individuelles. Mais rien ne vient conditionner dans les faits l'aide financière européenne, limitant ainsi la portée de cet article. Réformer l'approche autocratique du pouvoir de Yasser Arafat – qui multiplie les circuits administratifs et crée une pléthore de services de sécurité ne devant rendre de comptes qu'à lui-même « afin de mieux diviser pour mieux régner »[2] – n'est alors pas une priorité[3].

Les élections présidentielles qui se tiennent le même jour que les élections législatives se concluent par une victoire de Yasser Arafat sur Samiha Khalil – appelée également Um Khalil – à la tête de l'Autorité, obtenant 88,26% des voix. Par ailleurs, sur les 88 sièges à pourvoir au Conseil, 51 sont obtenus par des candidats figurant sur des listes du Fatah. Le reste des sièges est pourvu majoritairement par des candidats indépendants, dont 14 sont affiliés au Fatah[4]. Le taux de participation est particulièrement élevé : 88% à Gaza et 73% en Cisjordanie selon les chiffres du CEC. Les élections confirment ainsi – comme prévu – la prédominance du Fatah sur la scène politique palestinienne.

Dans les mois qui suivent ces élections, le 29 mai 1996, Benjamin Netanyahou est désigné – à la surprise générale, étant donné les sondages donnant Shimon Pérès gagnant – Premier ministre d'Israël. Le nouveau Premier ministre n'avait pas caché ses réticences vis-à-vis du processus de paix. Cependant, une fois Premier ministre, il assure au Président des États-Unis, Bill Clinton, être prêt à respecter les accords d'Oslo puisqu'un gouvernement

---

1 European Community, PLO. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part 1997 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117751.pdf [Consulté le 23 April 2013]

2 LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. p.381.

3 ANDONI, Lamis The Palestinian Elections: Moving toward Democracy or One-Party Rule? *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3

4 National Democratic Institute for International Affairs. Report on the January 20 1996 elections. Washington, 1997 84. http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html [Consulté le 20 juin 2013]

israélien démocratiquement élu les a adoptés, mais procéder aussi à certains ajustements et mener de nouvelles négociations[1]. La construction de colonies israéliennes s'accélère.

Des pressions sont exercées par Israël, les États-Unis et l'UE sur Yasser Arafat afin qu'il s'engage à réprimer plus durement les mouvements palestiniens considérés comme terroristes. L'UE envoie, dès 1997, un conseiller pour les questions de contre-terrorisme, le suédois Nils Eriksson, chargé, auprès de l'Autorité, de créer un « laboratoire de renseignement »[2]. Le Mémorandum de Wye River, signé aux États-Unis le 23 octobre 1998, prévoit la restitution de 13% supplémentaires de la Cisjordanie à l'Autorité, en échange d'un engagement de se part à réprimer les mouvements n'ayant pas renoncé à la violence. La CIA coordonne par ailleurs la coopération entre l'Autorité et Israël au niveau de la sécurité et, avant le déclenchement de la Seconde intifada, des agents de sécurités de l'Autorité font 'patrouille commune' avec les soldats israéliens. Ils travaillent de concert afin de neutraliser les principaux ennemis existentiels d'Israël et politiques de Yasser Arafat : le Hamas et le Djihad islamique. Néanmoins, la période intérimaire des cinq ans prévue par la Déclaration de principe touche à sa fin, et les discussions portant sur le statut final des territoires ne débouchent sur aucune issue satisfaisante pour les deux parties.

b- 2000-2004 : Demande de substantialisation de la démocratie palestinienne en réaction à l'effondrement du processus de paix

Le 17 mai 1999, Ehoud Barak est élu à la tête de l'État israélien. Il décide de s'engager principalement dans les négociations avec la Syrie et néglige dans un premier temps la question palestinienne[3]. Lors de la reprise des pourparlers israélo-palestiniens à partir de janvier 2000, les deux parties ne parviennent pas à aboutir à un accord sur l'étendue du retrait des troupes israéliennes dans les territoires, principalement. Les négociations de Camp David menées en juillet 2000, entre Ehud Barak et Yasser Arafat, sous les bons offices du Président américain Bill Clinton, se soldent ainsi par un échec.

---

1 ROSS, Dennis. *The missing peace: the inside story of the fight for Middle East peace.* Washington: Washington Institute for Near East Policy, 2004. p.261.

2 Entretien réalisé à Paris en 2009 avec un ancien fonctionnaire de la Commission européenne en poste dans les territoires palestiniens.

3 ROSS, Dennis. *The missing peace: the inside story of the fight for Middle East peace.* Washington: Washington Institute for Near East Policy, 2004. p.591.

L'éclatement de la Seconde intifada au mois de septembre gèle pour longtemps toute avancée des négociations. Celle-ci favorise la nomination du leader du Likoud, Ariel Sharon, au poste de Premier ministre ainsi que l'occupation des territoires palestiniens par l'armée israélienne à partir de la fin du mois de septembre. Arafat est alors montré du doigt par les États-Unis et par Israël comme le principal responsable de l'échec des négociations – voire pour avoir commandité l'intifada[1] – bien que cette version soit contestable[2].

Dès lors, l'exportation des procédures démocratiques dans les territoires semble insuffisante afin d'assurer la continuité du processus de paix, perçue comme garante d'une stabilité politique des territoires. Le lien entre nature du régime et sécurité internationale, établi au lendemain de la Guerre froide[3], est consacré dans ce contexte. Bien que les États membres ne partagent pas tous la position américaine – notamment vis-à-vis du rôle à jouer désormais par Yasser Arafat[4] – le discours européen, et plus généralement des membres du Quartet, reposera donc désormais sur une demande de 'substantialisation' de la démocratie palestinienne.

Le choc de la Seconde intifada provoque en effet l'introduction d'un nouveau discours international à l'égard du processus de paix, que l'UE promeut activement. Afin d'assurer la survie de ce processus et de la solution de deux États, il semble alors nécessaire de 'substantialiser' la démocratie palestinienne. La concentration des pouvoirs aux mains de

---

1 Lors de son discours devant l'assemblée des Nations-Unies, le 10 novembre 2001, le Président des États-Unis, George W. Bush, refuse ainsi de serrer la main de Yasser Arafat.

2 Pour une analyse détaillée des négociations menant à l'échec du sommet de Camp David, voir notamment le récit de l'ancien négociateur américain Denis Ross qui y participe activement: ROSS, Dennis. *The missing peace: the inside story of the fight for Middle East peace.* Washington: Washington Institute for Near East Policy, 2004. p.591-711. Khalil Shikaki met pour sa part en lumière la fracture existante entre l'ancienne et la nouvelle 'garde' palestinienne, au sein de l'Autorité palestinienne, et démontre que c'est cette dernière qui seraient aux origines de l'éclatement de la Seconde intifada : SHIKAKI, Khalil. Palestinians Divided. *Foreign Affairs*, 2002, vol.81, n° 1 ; Le diplomate palestinien Afif Safieh pointe du doigt l'empressement contre-productif d'Ehoud Barak visant à aboutir à un accord, malgré l'absence de consensus préalable quant aux questions les plus sensibles, et souligne que Yasser Arafat lui-même trouvait la date de la conférence prématurée: SAFIEH, Afif. *The Peace Process, from Breakthrough to Breakdown.* London: Saqi Books, 2010. p.280. Voir aussi : MALLEY, Robert, AGHA, Hussein. Camp David: the Tragedy of Errors. *New York Review of Books*, 9 August 2001. http://www.nybooks.com/articles/archives/2001/aug/09/camp-david-the-tragedy-of-errors/?pagination=false [Consulté le 20 juin 2013]

3 BARNETT, Michael , CALL, Chuck. Looking for a Few good cops: peacekeeping, peacebuildgind and Civpol. *International Peacekeeping*, 1999, vol.6, n° 4 p.44-45.

4 YAGHI, Mohammad. The Palestinian-Israeli Conflict : A Case study of US Foreign Policy after 9/11. In MILLER, Mark J., STEFANOVA, Boyka dir. *The War on Terror in Comparative Perspective: US Security and Foreign Policy After 9/11*. New York: Palgrave MacMillan, 2007. p.180.

Yasser Arafat est identifiée comme le principale obstacle à cette 'substantialisation'. Différentes réformes sont donc promues. L'UE est particulièrement bien placée pour exercer des pressions sur l'Autorité palestinienne, étant donné l'importance de son financement, d'autant plus crucial qu'Israël a gelé les versements des droits de douane à l'Autorité au lendemain de l'éclatement de l'intifada.

Le discours introduit par la *Task force* présidée par Michel Rocard, visant à renforcer les institutions palestiniennes, et dont le rapport est rendu en juin 1999, est repris. L'idée est, là encore, comme le précise Michel Rocard à propos de cette première *Task force* : « de renforcer le gouvernement palestinien – alors que le gouvernement israélien fait bien ce qu'il veut (…) – afin d'aider à la mise en place d'un processus qui aboutisse à la création d'un État palestinien»[1]. Un des évènements déterminants est l'isolement de Yasser Arafat dans son quartier général de Ramallah, la *mouqata,* par l'armée israélienne, juste avant le déclenchement de l'opération israélienne 'mur de défense'.

La première étape de ce nouvel agenda consiste en l'entrée en vigueur de la loi fondamentale palestinienne, adoptée en octobre 1997 par le CLP, mais que Yasser Arafat refuse alors de signer. Le Président de l'Autorité se plie finalement aux pressions internationales et la loi rentre en vigueur à la fin du mois de mai 2002. Il est inscrit dans son article 4 que la Sharia est la principale source d'inspiration, comme dans celles de la Syrie et de la Jordanie. Néanmoins, contrairement à ces dernières, au moins à ce moment-là, elle fait directement référence à 'la séparation des pouvoirs', caractérisant le modèle démocratique occidental :

> « Le peuple palestinien est la source de tout pouvoir, qui doit être exercé à travers les autorités législative, exécutive et judiciaire, selon le principe de la séparation des pouvoirs »[2].

Au mois de juin est adopté un vaste projet de réformes devant être réalisées en 100 jours, comprenant aussi – en plus de la loi fondamentale – une législation garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ce projet fait aussi référence à la fusion de différentes forces de sécurité, placées sous l'autorité d'un ministre de l'Intérieur[3]. La nouvelle *Task force*

1 Entretien avec Michel Rocard réalisé le 9 avril 2010 à Paris

2 Palestinian Authority. Amended Basic Law. Ramallah, 19 March 2003

3 Nous développerons ce point dans le chapitre suivant.

internationale créée en 2002, est censée, à travers ses différents groupes de travails, favoriser une séparation des pouvoirs effective au sein de l'Autorité, ce qui revient alors à retirer toutes 'les ficelles' des mains de Yasser Arafat. Dans son discours du 24 juin 2002, George W. Bush lie en effet la réalisation de la solution de deux États à un changement de régime de l'Autorité palestinienne, en d'autres termes l'éviction de Yasser Arafat identifié comme le responsable de l'échec du processus de paix. En écho à ce nouveau paradigme, dès le mois d'octobre, Israël reprend le versement des transferts fiscaux à l'Autorité, ce qui permet à cette dernière d'éviter l'effondrement.

Le nouveau discours international appelant à une substantialisation de la démocratie palestinienne est censé assurer la survie d'un 'processus de paix' déjà moribond. En février 2003 est voté le 1er budget de l'Autorité rendu public par le CLP, puis adopté un mois plus tard. La transparence étant une des vertus des démocraties modernes, ce succès est présenté par les bailleurs de fond internationaux comme une preuve du succès du processus de réforme.

La Feuille de route, en plus d'appeler les Palestiniens à mettre fin au terrorisme et Israël à permettre à ce nouvel État d'éclore, entérine le nouveau paradigme international:

> « Le règlement du conflit israélo-palestinien sur la base d'une solution de deux États ne sera réalisable que (…) lorsque le peuple palestinien aura des dirigeants qui agiront de façon décisive contre le terrorisme et qui seront désireux et capables d'instaurer un régime démocratique fondé sur la tolérance et la liberté, et si Israël est disposé à faire le nécessaire pour qu'un État palestinien démocratique soit établi (…) »[1].

La version anglaise du document fait référence à une « *practicing democracy* » [démocratie active] comme pour souligner la nécessité de sa réalisation concrète, alors que la traduction française reprend deux vertus libérales associées à la démocratie : tolérance et liberté. Ces deux concepts renforcent le caractère 'substantiel' que la démocratie palestinienne est appelée à revêtir. Le lien entre la réalisation de la solution de deux États et la substantialisation de la démocratie est donc introduit au sein du discours international par ce nouveau plan de paix.

Néanmoins, et de manière paradoxale, les nouvelles réformes 'démocratiques' introduisent, à travers une transformation du régime de l'Autorité, une nouvelle forme de

[1] QUARTET. A performance-based Roadmap to a permanent two-state solution to the israeli-palestinian conflict. Jerusalem, April 2003 http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2729723/A-performance-based-roadmap-to.html [Consulté le 4 avril 2011]

concentration des pouvoirs. Elle se fait cette fois-ci en faveur du Premier ministre palestinien, aussi ministre de l'Intérieur. Cette réalité, la corruption de l'Autorité, ainsi que le conflit en lui-même, contraignent fortement le processus de démocratisation. Ne jouissant pas d'une souveraineté sur ses territoires, divisés en zones, et depuis la Seconde intifada, occupés par l'armée israélienne, l'Autorité a du mal à convaincre sa population de sa propre légitimité. Les conséquences de cette faiblesse s'exprimeront à travers les résultats aux prochaines élections municipales et législatives.

3) Le retour du 'politique' et l'irrésistible ascension du Hamas (2004-2006)

L'élément venant perturber durablement la scène politique palestinienne, ainsi que la volonté de 'démocratisation' des membres du Quartet, est la participation du Hamas dans les élections municipales. Ces élections se tiennent sur une année, du 23 décembre 2004 au 15 décembre 2005. La participation de l'ennemi principal du Fatah réintroduit le 'politique', au sens schmittien[1] du terme, sur la scène palestinienne, alors largement dominée par le seul parti du Fatah. Le Hamas, décide en effet de participer pour la première fois à des élections organisées par l'Autorité[2]. Sa stratégie 'de proximité' dans les territoires rend les élites du Hamas confiantes quant au score qu'il serait à même de réaliser. Yasser Arafat est décédé, le gouvernement d'Ariel Sharon exprime sa volonté d'évacuer[3] la bande de Gaza en avril 2004, le Fatah est accusé de corruption et de plus en plus divisé en son sein, autant d'éléments qui amènent certains chefs du Hamas à considérer que le nouveau contexte politique leur est favorable[4].

---

1 Carl Schmitt, philosophe allemand controversé de l'entre-deux guerres, affirme que l'existence du politique, de l'entité politique, et donc de l'État, ne peut se passer de la présence de l'ennemi. Voir : SCHMITT, Carl. *The concept of the political.* Chicago: The university of Chicago Press, 1996 . Cette thèse a été critiquée par le philosophe français postmoderniste Jacques Derrida, dans *Politique de l'amitié* (1994), qui tente, de manière plus ou moins convaincante, une déconstruction par l'absurde de la thèse de Schmitt.

2 Le Hamas avait participé avant 2004 aux élections universitaires visant à élire les représentants étudiants. Cependant, en 2004, c'est la première fois qu'il prend part à des élections portant sur la gouvernance directe des territoires.

3 Le gouvernement israélien utilise l'expression התנתקות, 'action de se séparer de', traduit par désengagement, plutôt que celle de retrait, נסיגה, à même de minimiser la reconnaissance d'une occupation antérieure. Voir le plan officiel israélien du 16 avril 2004: http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon.htm [Consulté le 19 juin 2010]

4 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.211.

Nous avons vu que le nouveau discours visant à promouvoir une substantialisation de la démocratie palestinienne répondait à l'éclatement de la Seconde intifada. Il traduisait aussi une volonté des membres du Quartet d'énoncer « le vrai »[1] vis-à-vis de ses causes et conséquences sur le processus de paix. À partir de 2004, il est intéressant de constater que le Hamas parvient d'une certaine manière à s'approprier le contenu de ce discours à son avantage. À travers une stratégie mêlant une certaine proximité avec la population, des critiques systématiques du comportement des élites du Fatah et de la corruption du l'Autorité, le Hamas cherche à démontrer le manque de 'substance' du gouvernement palestinien.

Le succès de cette stratégie provoquera, nous le verrons, par ricochet, une crise au sein du discours européen, et plus généralement des membres du Quartet. Les émetteurs de ce discours, dont l'UE, se retrouvent alors impuissants, dépourvus de paradigme. La « volonté de vérité »[2] qu'exprime leur discours à travers le support institutionnel qu'est le Quartet s'avère en effet contre-productive. Le thème de la démocratisation, sera ainsi, après 2006, pratiquement absent du discours européen.

Le Hamas ne participe pas aux élections présidentielles de janvier 2005, qui se soldent par une victoire de Mahmoud Abbas par 62,8% des voix. Son principal adversaire, Mustafa Marghouti, médecin palestinien qui se présente en tant qu'indépendant, ne remporte que 19,8% des voix. La délégation européenne chargée d'observer la tenue de ces élections et présidée par Michel Rocard se félicite de leur bonne organisation malgré certaines contraintes imposées par les autorités israéliennes à l'égard des Palestiniens de Jérusalem. Déjà, la délégation se trouve face à un dilemme très pragmatique : comment se comporter avec les militants du Hamas, alors que la branche politique de l'organisation a été inscrite en septembre 2003 par le Conseil de l'UE sur la liste des organisations terroristes ? Michel Rocard rend compte des difficultés auxquelles les représentants européens doivent faire face, même si ces élections sont officiellement boycottées par le Hamas :

> « Si nous nous étions permis de violer outrageusement et ouvertement les règles européennes, nous n'aurions pas pu continuer à travailler, donc nous avons agi autrement. Nous avons inventé une sorte de combine permettant que les membres de la délégation puissent rencontrer ou traiter avec des représentants du Hamas à

1 FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard, 1971. p.16.

2 ibid. p.22

condition de respecter une sorte de protocole permettant d'afficher qu'ils n'avaient pas connaissance de leur affiliation politique. Par exemple, si un Palestinien venait donner des conseils, naturellement nous l'écoutions. Mais à condition qu'il ne se soit rien passé qui ait permis officiellement aux observateurs européens d'identifier ce personnage comme étant du Hamas. Pendant le mois où nous étions sur le terrain, nous avons rencontré beaucoup de membres ou de sympathisants du Hamas, sans pouvoir en parler néanmoins»[1].

Malgré ces contraintes, l'UE s'avère particulièrement active pendant les élections présidentielles. Cet activisme contraste avec les élections municipales pendant lesquelles l'UE ne joue qu'un rôle mineur, le principal rapport des élections étant publié par l'ONG américaine *the National Democratic Institute*.

a- Les élections municipales de 2004-2005 : Prémices à la victoire de 2006

Les résultats des élections municipales de 2004-2005 annoncent la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006. La stratégie électorale mise en place par ce parti s'avère très efficace. Alors que le Fatah est accusé de corruption, aussi bien par Israël que par sa propre population, le Hamas s'affiche comme un parti responsable, religieux, un acteur 'pur' et digne de confiance. Les relations claniques étant plus diluées dans les centres urbains que dans les villages, le Hamas y voit une opportunité de sortir de la logique d'un vote « ethnolocaliste »[2] – lié à l'appartenance à une tribu, à une grande famille, et encouragé par le leader du Fatah Yasser Arafat – par la promotion d'une stratégie de mobilisation différente. À travers une stratégie de proximité, il cherche à séduire l'individu plus que le clan.

La Seconde intifada favorise par ailleurs l'émergence d''entrepreneurs politiques locaux' ayant comme figure de proue les élus municipaux[3]. Ces notables deviennent de véritables porte-parole des aspirations locales suite au regain de politisation engendré par la

---

1 Entretien avec Michel Rocard réalisé le 9 avril 2010 à Paris

2 LEGRAIN, Jean François. La ville dans la tête : Bethléem 1996-2006. 2006. www.gremmo.mom.fr/legrain/bethleem.pdf [Consulté le 1/11/2010]

3 Voir au sujet du rôle des municipalités au sein du mode de gouvernement des territoires palestiniens la thèse d'Aude Signoles : SIGNOLES, Aude. *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*. Doctorat: Sciences Politiques: Paris I: Université de la Sorbonne: 2004. p. 769

Seconde intifada[1]. Ils sont désormais capables de s'opposer au mouvement dominant de l'Autorité, le Fatah. Le Hamas espère ainsi bénéficier de ce climat, ainsi que du niveau d'éducation croissant de la jeunesse palestinienne. Entre 1994 et 1999, le nombre d'étudiants palestiniens est en effet multiplié par deux. En outre, le rôle social du Hamas envers la société civile – notamment à travers ses activités de charité – est indissociable de la stratégie politique du Hamas. Il jouera ainsi la carte sociale même pendant les élections. Par exemple, lors du premier round des élections municipales, un observateur du *National Democratic Institute* rapporte qu'un homme portant le foulard vert du Hamas est venu apporter des repas à certains agents du bureau de vote[2].

Du reste, la participation du Hamas s'inscrit dans un contexte intra-palestinien particulièrement propice à l'alternance politique. L'Autorité palestinienne dominée par le Fatah est largement discréditée dans les sondages : 85% des Palestiniens jugent qu'il existe de la corruption en son sein et seulement 16% évaluent positivement la démocratie palestinienne telle qu'elle fonctionne sous le régime de l'Autorité[3]. La stratégie politique du Hamas lui permet donc de bénéficier de ce mécontentement populaire passant par à un porte à porte méticuleux réalisé par ses membres à partir de 2005[4] affichant un projet d'islamisation par le bas, focalisé sur la société civile. Ses militants se concentrent sur la catégorie des électeurs indécis et exploitent ouvertement les fautes commises par le Fatah au pouvoir depuis 1996. Il bénéficie certainement de la frustration des Palestiniens issue de leur désir non assouvi d'auto-détermination[5], au lendemain des accords d'Oslo.

Répondant à ce contexte, la ligne politique du Hamas consiste à défendre un modèle de dépassement des solidarités classiques, étayé par les valeurs islamistes. La stratégie nationaliste du Fatah ayant échoué, la mobilisation religieuse du Hamas est censée rallier les

---

1 GUNNING, Jeroen. *Hamas in politics: Democracy, Religion, Violence* New York: Columbia University Press, 2008.

2 National Democratic Institute for International Affairs. Report on Palestinian Elections for Local Councils. Washington-Jerusalem, 2005, http://www.ndi.org/files/1816_palestinianelectionreportrd1_033105.pdf [Consulté le 20 juin 2103]

3 Sondages réalisé par le PCPSR, août 2002 : http://www.pcpsr.org/survey/polls/2002/p5a.html#corruption [Consulté le 14/12/2011]

4 Sur la stratégie de 'politicisation' du Hamas, voir notamment : LANDOIN, Pierre-Baptiste Le Hamas parti politique moderne? Recherche sur la politique de politicisation entreprise par le Hamas 2004-2006. 2009. http://www.cedej.org.eg/article.php3?id_article=865 [Consulté le 5 avril 2010]

5 CHEHAB, Zaki. *Inside Hamas: the untold story of the militant Islamic Movement.* New York: Nation Books, 2007. p.3-4.

électeurs mécontents. Si le socle idéologique diffère, le projet reste le même : répondre aux aspirations des Palestiniens en leur promettant une « libération de la Palestine »[1], passant néanmoins ici par une islamisation de la société, et sans renoncer à l'usage de la violence pour y parvenir. Un des éléments principaux utilisé par le Hamas afin de donner du poids à son discours est la décision unilatérale du gouvernement Sharon de procéder à l'évacuation de la bande de Gaza. Le Hamas se targue en effet d'en avoir été l'instigateur grâce à ses attaque armées[2]. L'Autorité, pour sa part, n'ayant pas été associée au processus de prise de décision israélien préalable au retrait, peut difficilement capitaliser politiquement sur celle-ci.

Afin de comprendre l'ascension du Hamas, il est aussi nécessaire de prendre en compte sa capacité à bénéficier du système électoral. Nous l'avons vu, ce dernier, instauré lors des élections présidentielles et législatives de 1996, est le *block vote system*, système majoritaire favorisant les partis les mieux organisés présentant un nombre de candidats raisonnable. Le 18 juin 2005 est introduite une réforme à ce système. Désormais, la moitié des sièges est distribuée à la proportionnelle et l'autre moitié selon le *block vote system*. Or, c'est ce dernier qui pose le plus de problème au Fatah lors des élections municipales, puis législatives. Au lendemain de la disparition de Yasser Arafat, la discipline de parti au sein du Fatah est bien plus faible. Les membres du Fatah sont de plus en plus divisés, engendrant l'absence d'une stratégie électorale efficace. Alors que les membres du Fatah sont parvenus à se mettre d'accord pour présenter la candidature de Mahmoud Abbas aux élections présidentielles de janvier, ils sont incapables de s'accorder sur les élections municipales et législatives. Or un consensus est indispensable afin de limiter le nombre de candidatures et ainsi éviter une dispersion des voix trop importante.

La stratégie électorale du Hamas, le contexte politique et la faiblesse du Fatah sont autant d'éléments qui permettent déjà de prévoir une percée du Hamas aux élections. Les membres du Quartet continuent néanmoins d'encourager d'une seule voix leur tenue, tout en maintenant – au moins pour les États Unis et l'UE – le Hamas au sein de leur liste des organisations terroristes.

Avant le lancement des élections législatives, un changement institutionnel est introduit par l'Autorité : la responsabilité de l'organisation des élections incombe, pour une

1 Voir l'introduction de la charte du Hamas : http://www.gremmo.mom.fr/legrain/voix15.htm [Consulté le 14/12/2011]

2 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.203.

durée d'un an, au 'ministère du Gouvernement local', alors que le CEC, connue pour son intégrité, devrait être vraisemblablement en charge de leur tenue. Ce ministère décide ainsi de la création d'un Haut comité pour les élections locales, placé sous sa direction. Ce comité est fortement critiqué par le second principal observateur sur le terrain au côté de l'UE lors des élections, l'ONG américaine *National Democratic Institute*, dans ses rapports[1]. Le président du Haut comité décide en effet de maintenir sa candidature sous la bannière du Fatah lors des futures élections législatives de 2006, allant à l'encontre de la *Basic law* palestinienne. Ce type de comportement favorise alors ce que de nombreux analystes décrivent comme un « vote de protestation »[2] contre les pratiques de l'Autorité.

Les élections municipales se déroulent en quatre temps : le premier tour a lieu à la fin décembre 2004, le second en juin 2005, le troisième en septembre et le dernier à la mi-décembre 2005. Les deux premiers tours se déroulent uniquement sous le système du *block vote* alors que les deux derniers combinent ce système avec le scrutin proportionnel suite à la réforme du système électoral. Le Hamas réalise une percée à Bethléem, ainsi qu'à Gaza, où la compétition est intense. Comme la majorité des municipalités, les localités à majorité chrétienne dont Beit Jalah, Beit Sahour et Taybeh votent majoritairement Fatah. Lors du premier round, en Cisjordanie, les candidats Fatah remportent la majorité des sièges au sein de douze circonscriptions, alors que le bloc 'changement et réforme' du Hamas en remporte sept. À Gaza, les candidats Hamas remportent sept circonscriptions et le Fatah deux uniquement[3]. Si globalement le Fatah obtient la majorité des sièges dans les territoires, les bons scores réalisés par le Hamas ne peuvent laisser indifférents les observateurs internationaux ainsi que les élites du Fatah.

La stratégie électorale Hamas s'avère en effet particulièrement efficace lors des élections. Il parvient à rallier la majeure partie des électeurs indécis et à s'adapter stratégiquement aux fluctuations du système électoral. Lors des deux premiers rounds régis par le *block vote system*, des candidats se présentent comme électeurs indépendants, rendant

---

1 National Democratic Institute for International Affairs. Report on Palestinian Elections for Local Councils. Washington-Jerusalem, 2005 http://www.ndi.org/files/1816_palestinianelectionreportrd1_033105.pdf [Consulté le 20 juin 2103]

2 CHEHAB, Zaki. *Inside Hamas: the untold story of the militant Islamic Movement.* New York: Nation Books, 2007. p.7.

3 National Democratic Institute for International Affairs. Report on Palestinian Elections for Local Councils. Washington-Jerusalem, 2005 http://www.ndi.org/files/1816_palestinianelectionreportrd1_033105.pdf [Consulté le 20 juin 2103]

leur affiliation généralement assez floue. Or les candidats du Hamas s'assurent que leurs électeurs connaissent bien leur rattachement et ils ne présentent pas plus de candidats qu'il n'y a de mandats disponibles par circonscription, contrairement au Fatah. Les électeurs du Hamas se montrent par ailleurs très disciplinés et ne dispersent pas leur vote. Ce système électoral favorise ce type de culture partisane. Cette réalité s'illustre par les résultats des élections au sein de la municipalité d'Al-Brij, dans laquelle le Hamas obtient 51% des votes, et le Fatah 45%[1]. Néanmoins, du fait de l'éparpillement des votes Fatah, le *block vote system* transforme ces résultats en l'obtention de 12 sièges pour le Hamas et un seul siège pour le Fatah. Lors des deux rounds suivants, et en ce qui concerne la composante proportionnelle des élections, les candidats Hamas se présentent sous la liste 'changements et réformes'. À l'inverse, les candidats Fatah se présentent sous différentes listes avec des appellations diverses, ce qui complique bien évidemment leur identification au moment du vote par les électeurs. Le problème est principalement dû à un manque de discipline interne au Fatah, qui fait face à la stratégie électorale étudiée du Hamas.

Du reste, si ces différences stratégiques et organisationnelles expliquent en partie le bon score réalisé par le Hamas, un autre facteur ne doit pas être sous-estimé : le désir d'alternance de la part des Palestiniens. Le Hamas étant un des acteurs les plus puissants dans les territoires, son apparition dans le jeu électoral palestinien signifie un retour du politique sur la scène palestinienne au sens schmittien et l'apparition d'un véritable adversaire face au Fatah. Son score ne peut donc constituer une véritable surprise en soi. Pourtant, la position des deux membres principaux du Quartet, l'UE et les États Unis, elle, n'évolue pas. Alors que leur intérêt commun réside en la stabilité des territoires, ces deux acteurs, à travers le Quartet notamment, continuent à promouvoir la démocratie auprès des Palestiniens, tout en maintenant la branche politique du Hamas sur la liste des organisations terroristes.

b- Le rejet de la victoire du Hamas aux élections législatives de janvier 2006 : explications et conséquences

L'analyse politique que nous venons d'effectuer concernant les élections municipales s'applique également aux élections législatives du 25 janvier 2006, le Hamas les remportant.

---

1 Entretien avec Vladimir Pran, ancien observateur des élections palestiniennes pour la fondation américaine *The National Democratic Foundation*, réalisé à Jérusalem le 9 décembre 2010

Nous souhaitons dans un premier temps nous interroger à propos des raisons motivant l'acceptation de la participation du Hamas à ces élections par l'UE. En effet, la branche politique, comme la branche armée de cette organisation, est inclue au sein de la liste européenne des organisations terroristes. Pourquoi accepter la participation d'un acteur dont la victoire serait a priori inacceptable – puisque perçue comme un facteur potentiel de déstabilisation – à des élections financées majoritairement par l'UE ? Cette décision est d'autant plus étonnante que les résultats des élections municipales, nous l'avons vu, démontrent la popularité de ce parti. Or le risque est immense puisqu'une victoire de sa part signifierait un changement de pouvoir à la tête de l'Autorité, financée principalement par l'UE. Trois facteurs permettent d'expliquer ce choix. Le premier est pratique, le second idéologique et le dernier tient plus particulièrement à une erreur de perception.

Concernant le premier facteur, il ressort de nos entretiens que les Européens, comme les Américains, font alors face à un choix cornélien d'ordre très pragmatique. Alors que le Hamas avait refusé de prendre part aux deux dernières élections présidentielles de 1996 et 2005, ainsi qu'aux élections législatives de 1996, il répond aux attentes du Fatah en décidant de se porter candidat à travers la liste 'changements et réformes'. Comment s'opposer a priori à ce choix tout en défendant les principes de liberté et de démocratie[1] ? De quelle manière justifier l'interdiction à ce parti de participer malgré ses nombreux membres et sympathisants ? Cette difficulté pratique à laquelle doit faire face l'UE est intrinsèquement liée au second facteur, d'ordre idéologique.

Celui-ci est à la fois la cause et le résultat de cette difficulté : la volonté de l'administration américaine d'organiser des élections entièrement libres auxquelles tout le monde peut participer[2]. Cette norme est véhiculée au sein du projet de 'Grand Moyen-Orient', [*Great Middle East*] promu par le gouvernement de George W. Bush, comprenant une démocratisation régionale par les urnes[3]. Les États membres ne s'opposent pas véritablement

---

1 Entretien avec un fonctionnaire européen allemand, Ulrich Steinle, en poste à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est réalisé le 11 novembre 2010

2 Ce facteur est mis en avant par différents diplomates et observateurs interviewés ainsi que différents auteurs. Voir : REINHART, Tanya. *The Road Map to Nowhere: Israel/Palestine since 2003.* London: Verso, 2006. p.143, TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.225.

3 Cette politique engendre de nombreux débats aux États Unis notamment parmi de grandes figures universitaires et est loin d'y faire l'unanimité. Voir notamment : CAROTHERS, Thomas. How democracies emerge: the "sequencing" fallacy. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 1 , FUKUYAMA, Francis Liberalism versus statebuilding. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3 , ZAKARIA, Fareed.

à cet objectif[1]. Par ailleurs, la ligne de Yasser Arafat et donc du Fatah est d'encourager la participation du Hamas afin de créer un consensus plus global au sein de la société palestinienne quant à la stratégie politique poursuivie par le Fatah et l'OLP. Par conséquent, la démocratisation promue par l'administration Bush – provoquant une démocratisation par la force comme en Irak ou uniquement par les urnes comme dans les territoires – s'accommode mal avec le fait d'interdire à un parti de participer aux élections. Cette vision s'oppose en principe aux exigences israéliennes du Premier ministre, Ariel Sharon, et du ministre des Affaires étrangères, Silvan Shalom, enjoignant au Quartet de fixer des conditions a priori à l'acceptation des partis, telles que la signature d'un document certifiant que le parti est contre l'usage du terrorisme[2].

Dans cet optique, les États membres de l'UE, à travers le Conseil Européen, un mois avant les élections législatives, en décembre 2005, appellent officiellement le Hamas à abandonner la violence, reconnaître le droit d'Israël à exister et à déposer les armes[3]. Au niveau théorique, ils justifient cette conditionnalité par la « contradiction fondamentale entre de telles activités [armées] et l'édification d'un État démocratique »[4]. Néanmoins, les États membres décident finalement de ne pas s'opposer à la participation du Hamas. Les difficultés d'ordre idéologique que nous avons soulevées, engendrent l'absence d'un véritable consensus sur la question, aussi bien au niveau national dans les États membres, qu'entre ces États au sein des institutions européennes[5].

Le troisième facteur expliquant le choix final de ne pas s'opposer à la participation du Hamas tient à une erreur de perception. Des prédictions inexactes prévoient en effet, à la

---

The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad New York: W. W. Norton & Company, 2003.

1 Les différences entre les approches européenne et américaine de la démocratisation sont dans les faits ténues, comme le démontre la thèse de BARRIOS, Christina. *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*. London: The London School of Economics and Political Science (thèse): 2009. p. 45.

2 Entretien avec Oded Eran, ancien représentant israélien auprès de l'Union européenne à Bruxelles et ancien ambassadeur à Washington, réalisé le 4 août 2009 à Tel Aviv. Voir aussi : MAKOVSKY, David, YOUNG, Elizabeth. Toward a Quartet Position on Hamas: European rules on Banning Political Parties. *The Washington Institute for Near East Policy. PeaceWatch* 12 September 2005. [Consulté le 10 janvier 2012]

3 European Council. Presidency Conclusions. Brussels, 15-16 December 2005.

4 ibid.

5 Entretien avec John Edwards, vice-consul du Royaume-Uni à Jérusalem, réalisé le 1er septembre 2009 à Jérusalem

veille des élections, une victoire du Fatah. Pour paraphraser Robert Jervis, tout indique que les évènements politiques aient dépassé l'imagination[1] des dirigeants européens, américains et israéliens. L'éventualité d'une victoire du Hamas – pourtant prévisible – est sans doute mise de côté du fait de trop grandes difficultés à y faire face intellectuellement et politiquement, et d'une volonté de « voir le monde tel que nous voudrions qu'il soit »[2]. Ces prédictions inexactes sont aussi issues, en ce qui concerne les États membres, d'une structure normative européenne trop contraignante. Certaines normes comportementales imposées aux représentant européens limitent la capacité de ces agents à avoir une vue d'ensemble de la situation politique palestinienne, ou du moins de la communiquer en toute liberté à leur capitale ou à Bruxelles. Les prévisions de l'UE quant aux résultats de ces élections dépendent notamment de l'analyse des fonctionnaires ou diplomates européens[3] présents sur place qui eux-mêmes se basent sur des instituts de sondage proches du Fatah, ou des membres de l'Autorité. Le plus célèbre d'entre eux[4], le *Palestinian Center for Policy and Survey Research* (PCPSR), dirigé par Khalil Shikaki, publie différents sondages prévoyant la victoire du Fatah[5], dont le dernier à un mois des élections législatives, en décembre 2005, dans lequel 43% des interviewés disent voter pour une liste Fatah et 25% pour les listes du Hamas[6]. Les diplomates européens, de la Commission comme des États membres, se voient interdire de parler, ou de se référer, officiellement, à des personnalités du Hamas.

Ainsi, de la même manière qu'à l'âge classique l'internement et ses pratiques reflètent la manière dont est perçue la déraison, comme le démontre Michel Foucault[7], la désignation du Hamas comme un groupe terroriste par l'UE engendre son isolement. Les agents européens se

---

1 JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics.* New Jersey Princeton University Press, 1976. p.54.

2 Entretien avec un diplomate français réalisé en août 2009 à Jérusalem

3 Entretien avec des diplomates des États membres en poste à Jérusalem ainsi que des diplomates de l'UE en poste à Jérusalem-Est et à Tel Aviv, réalisé en Israël et dans les territoires entre septembre 2009 et août 2011

4 L'ONG *The Near East Consulting* prévoit aussi une victoire du Fatah lui octroyant - en fonction des résultats d'un sondage réalisé entre le 20 et le 22 janvier 2006 - 63 sièges contre 37 sièges pour le parti du Hamas. http://www.neareastconsulting.com/plc2006/ [Consulté le 5 janvier 2012]

5 CROOKE, Alastair. Our Second Biggest Mistake in the Middle East. *The London Review of Books*, 5 July 2007, vol.29, n° 13

6 Research, Palestinian Center for Policy and Survey. Special Public Opinion Poll on the Upcoming Palestinian Elections. December 2005. http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/preelectionsdec05.html [Consulté le 15 September 2010]

7 FOUCAULT, Michel. *Histoire de la folie à l'âge classique.* Paris: Gallimard, 1972. p.139-140.

retrouvent contraints par la structure même dans laquelle il leur est permis d'évoluer. Cet ordre est informel dans la mesure où aucune instruction officielle ne parvient à ces agents, explique un fonctionnaire européen:

> « Avant la participation du Hamas, je me rendais trois fois par semaine à Gaza. Au moment des élections municipales en 2004, nous avons commencé à ne plus pouvoir rendre visite aux candidats étiquetés Hamas. Le fait que nous ne pouvions pas les rencontrer n'a jamais été un ordre écrit en réalité. C'était une instruction présentée à la délégation de la Commission comme émanant du Conseil. Pourtant, il n'y a aucune instruction officielle du Conseil à ce sujet »[1].

Cette rigidité de la structure normative européenne engendre ainsi de lourdes erreurs de perception quant à la probabilité d'une victoire du Hamas et empêche les acteurs européens de faire un « usage positif de l'Europe »[2]. En d'autres termes, elle ne leur permet pas d'utiliser stratégiquement leur appartenance à l'UE afin d'accroître leur capacité sur le terrain. Or, ces erreurs sont à même de se reproduire selon un diplomate européen :

> « Aujourd'hui, certains interlocuteurs palestiniens nous vendent l'idée que le Hamas perdrait en cas de nouvelles élections. Malheureusement, il y a un risque que nous nous laissions à nouveau aveugler »[3].

Quoiqu'il en soit, à la veille des élections législatives, bien que de nombreux observateurs anticipent de bons scores pour le Hamas, la plupart restent convaincus d'une victoire finale du Fatah. Les élections législatives se tiennent le 25 janvier dans les deux territoires palestiniens ainsi qu'à Jérusalem-Est. Le taux de participation atteint 77%. Les résultats, publiés le lendemain, affichent une nette victoire du Hamas qui obtient 74 sièges contre 45 pour le Fatah, sur un total de 132 sièges. Les États membres entre eux, ainsi que les États-Unis, sont particulièrement divisés quant à la nouvelle stratégie à adopter. Des débats vifs se tiennent à ce sujet pas uniquement entre les États membres, mais aussi en leur sein, à

---

1 Entretien réalisé avec un ancien fonctionnaire européen en poste à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, en 2010 à Paris

2 Nous reprenons ici le concept introduit par Sophie Jacquot et Cornelia Woll dans le domaine de l'action publique européenne, d''usages de l'Europe'. JACQUOT, Sophie , WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25 p.176.

3 Entretien réalisé avec un diplomate européen en poste à Jérusalem en 2009

Paris et à Londres notamment[1], ainsi qu'entre les institutions européennes, où aucun consensus n'émerge. Sur le terrain, des fonctionnaires de la délégation de Jérusalem-Est reçoivent un ordre émanant du Conseil leur enjoignant de se mettre à la recherche 'd'islamistes modérés', rapporte un ancien fonctionnaire européen en poste à Jérusalem:

> « Puisqu'apparemment nous avions 'raté le coche' avec les islamistes modérés, le Conseil nous demandait finalement dans une lettre de les intégrer à certaines activités. Je me suis donc retrouvé dans un 4/4 blindé à Ramallah à faire le tour des ONG œuvrant pour le dialogue inter-religieux. J'y rencontrais des Palestiniens particulièrement frustrés et cyniques, qui se voyaient demander : « Connaitriez-vous des islamistes modérés »[2] ?

Le 30 janvier, quelques jours après le résultat des élections, à la suite d'une réunion avec des représentants du Hamas, le Quartet pose les trois conditions au soutien de ses membres au futur gouvernement palestinien : la renonciation à la violence, la reconnaissance d'Israël et celle des accords et obligations existantes, y compris la Feuille de route. Le Conseil de l'UE les rappelle dans ces conclusions[3], et trois mois plus tard, à la fin du mois d'avril, annonce sa décision de revoir son financement direct au gouvernement de l'Autorité palestinienne dominée par le Hamas, conformément à la décision du Quartet[4]. Le Hamas refuse de se soumettre aux attentes du Quartet et décide de former son propre gouvernement le 29 mars. Dès le lendemain, les membres du Quartet annoncent leur décision de suspendre leurs aides financières directes à l'Autorité.

Les conditions fixées par le Quartet sont exigeantes vis-à-vis du Hamas. Sa victoire reposant notamment sur l'argument selon lequel, contrairement à l'Autorité, il ne renonçait pas à l'usage de la violence tant que les aspirations nationalistes des Palestiniens n'étaient pas réalisées, il lui est difficile politiquement d'y renoncer. De manière générale, les diplomates en poste à Jérusalem interviewés soulignent l'irréalisme de ces conditions, dans la mesure où

---

1 Entretien avec un diplomate français réalisé en 2011 à Jérusalem, et avec John Edwards, vice-consul britannique à Jérusalem, le 1er septembre 2009

2 Entretien avec un ancien fonctionnaire de la Commission européenne en poste à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé à Paris à l'automne 2008

3 Council of the European Union. General Affairs and External relations Council. Brussels, 30 and 31 January 2006.

4 Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 10 April 2006.

il est déjà clair que le Hamas ne s'y plierait pas, du moins pas dans ce contexte. L'objectif est donc clairement d'obtenir la constitution d'un nouveau gouvernement.

La question que nous souhaitons soulever maintenant concerne les raisons du rejet final du gouvernement Hamas par les Européens. Il est évident que la position de l'administration américaine, intransigeante à ce sujet, influence la position européenne à travers le Quartet. Néanmoins, il serait trop simpliste de la résumer à cela. Trois facteurs supplémentaires permettent de mettre en lumière les causes du choix européen au lendemain des élections législatives : la position européenne antérieure à l'égard du Hamas, la relation entre l'UE et Israël, enfin la position du Fatah lui-même.

Tout d'abord, il est important d'expliciter la position de l'UE envers le Hamas. La branche armée de ce dernier, l'*Izz al-Din al Qassem* – comme le Djihad islamique palestinien – est inscrite dans la première liste européenne des organisations et des personnes terroristes établie le 27 décembre 2001[1]. Des régulations européennes avaient déjà été adoptées afin de geler les avoirs de certains groupes ou personnes, mais cette liste est la première à interdire la contribution au financement de ces organisations ou personnes qui y figurent. Au lendemain des attentats du 11 septembre, elle émane de la nécessité pour les États membres de fournir une réponse commune à la menace terroriste. Celle-ci fait suite au Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 définissant le combat contre le terrorisme comme un des objectifs prioritaires de l'UE. Elle suit aussi la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies du 28 septembre affirmant que tous les États doivent geler les fonds des personnes participant directement ou non à l'organisation d'actes terroristes. Aux États-Unis, le Hamas est considéré comme une organisation terroriste depuis 1993 et l'administration Clinton interdit depuis cette date tout contact officiel avec cette organisation[2].

Le 12 septembre 2003, par une décision du Conseil, et quelques mois avant le début des élections municipales palestiniennes[3], l'UE décide d'ajouter la branche politique du

---

1 Voir : Council of the European Union. on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism. Brussels, 27 December 2001, Council of the European Union. on the application of specific measures to combat terrorism. Brussels, 27 December 2001.

2 Pour un récit détaillé de cette décision, voir : CHEHAB, Zaki. *Inside Hamas: the untold story of the militant Islamic Movement.* New York: Nation Books, 2007. p.164.

3 Council of the European Union. Decision implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2003/480/EC. Brussels, 12 September 2003, http://eu.vlex.com/vid/directed-entities-combating-terrorism-24548254 [Consulté le 13 juin 2013]

Hamas au sein de cette liste. Bien que les mesures engendrées par cette inscription soient principalement d'ordre financier, nous avons vu que, dès les élections municipales, les fonctionnaires et diplomates de la délégation et de la plupart des États membres se voient interdire tout contact, au moins officiel, avec des membres du Hamas. Cette décision est donc particulièrement restrictive au niveau politique. Les activités du '*EU Observer Group'*[1] s'en trouvent aussi profondément affectées. Ce groupe est fondé et dirigé depuis 2000 par le britannique Alistair Crooke[2], conseiller spécial auprès du haut représentant pour la PESC, Javier Solana, et auprès du Quartet, et ancien agent au MI6 – les services secrets britanniques. Il comprend quatre Européens recrutés par ce dernier au sein des ambassades européennes sur place. Le groupe s'évertue à favoriser un processus de diplomatie européenne 'par le bas' visant à compléter le processus de paix officiel. Il organise notamment des rencontres dans les territoires nommées les '*Town hall meetings'*, réunissant des élus municipaux, des représentants de syndicats et des personnes considérées comme ayant de l'influence au niveau communautaire au sein d'une ville ou d'un camp de réfugiés. L'objectif est de leur expliquer l'état des négociations au sein du processus de paix afin de les y impliquer et de créer une relation de confiance de part et d'autre. Il rencontre ainsi des personnalités du Hamas notamment le Sheikh Yassin – leader spirituel du Hamas tué par un missile israélien le 22 mars 2004, et Mahmoud Zahar – un des dirigeants du Hamas dans la bande de Gaza. Il joue aussi un rôle important dans la négociation de cessez-le-feu en 2002 et 2003 en pleine Seconde intifada[3]. En 2003, Alistair Crooke est démis de sa fonction et son groupe se retrouve de facto dissous. Les États membres considèrent désormais que tout contact avec des organisations ayant organisé ou soutenu des actes terroristes doit être banni.

En plus du contexte international, la position intransigeante de l'UE doit aussi être comprise à la lumière des expériences politiques douloureuses menées sur le continent européen au siècle dernier. Les partis uniques, totalitaires ou fascistes, au pouvoir en Espagne, en Italie, en Allemagne ou en ex-URSS notamment, qui n'hésitent pas à prôner une utilisation

---

1 Concernant le *EU Observer Group*, voir : CROOKE, Alastair. Bottom-up peacebuilding in the Occupied Territories. *Conflict Forum*, November 2007. http://conflictsforum.org/2007/bottom-up-peacebuilding-in-the-occupied-territories/ [Consulté le 10 Janvier 2012], CROOKE, Alastair. Permanent Temporariness. *London Review of Books*, 3 March 2011, vol.33, n° 5

2 Alistair Crooke dirige le '*Conflict Forum'* fondé en 2004 et basé à Beyrouth. Il vise à faciliter un dialogue entre l'Occident et les groupes islamistes : http://conflictsforum.org/what-is-conflicts-forum/. Pour plus d'informations sur ce personnage et ses activités, voir CHEHAB, Zaki. *Inside Hamas: the untold story of the militant Islamic Movement.* New York: Nation Books, 2007. p.164-167.

3 ibid. p.165

de la violence afin d'arriver à leurs fins, laissent des traces dans les consciences européennes. Différentes lois sont ainsi adoptées par les États membres dès le milieu des années 80 afin de dissoudre tout mouvement incitant à la haine ou à la violence ou encore perpétrant des actes de terrorisme sur leur territoire, notamment par la France, l'Espagne et l'Italie[1].

L'UE3 – la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni – joue un rôle important sur le positionnement européen et reflète les différentes sensibilités des États membres sur cette question. En 2003, le Royaume-Uni – du fait de sa relation spéciale avec les États Unis – est particulièrement actif pour convaincre les États membres récalcitrants d'ajouter la branche politique du Hamas au sein de la liste européenne, à travers l'action de son secrétaire aux Affaires étrangères, Jack Straw[2]. L'Allemagne, et plus particulièrement son ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, se laisse convaincre, motivée par son souci de répondre aux attentes israéliennes. Le 21 juillet 2003, le ministre des Affaires étrangères israélien, Silvan Shalom, fait en effet un discours devant le Conseil des ministres européen au sein duquel il soutient que la distinction entre les branches politique et militaire du Hamas est injustifiée. Il recommande donc à l'UE de bannir le Hamas dans son intégralité[3]. Si la France est difficile à convaincre dans un premier temps – et particulièrement son ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, un attentat suicide mené à Jérusalem le 19 août tuant 22 personnes, et revendiqué par le Hamas, emporte ses réticences. Deux années après, c'est la France qui se fait la porte-parole de l'UE vis-à-vis de la condamnation du terrorisme. L'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri lors d'un attentat terroriste – dont le premier suspect est le Hezbollah – favorise la condamnation sans appel du recours au terrorisme par l'ancien Président français Jacques Chirac, un ami personnel de la victime. Quelques mois après cet assassinat, il condamne aussi sévèrement le Hamas:

---

1 Voir à ce sujet MAKOVSKY, David, YOUNG, Elizabeth. Toward a Quartet Position on Hamas: European rules on Banning Political Parties. *The Washington Institute for Near East Policy. PeaceWatch* 12 September 2005. [Consulté le 10 janvier 2012]

2 CROOKE, Alastair. Permanent Temporariness. *London Review of Books*, 3 March 2011, vol.33, n° 5 , LEVITT, Matthew. *Hamas, Politics, Charity and Terrorism in the service of Jihad.* London: Yale University Press, 2006. p.50.

3 Voir le discours de Silvan Shalom du 21 juillet 2003 au Conseil des ministres : http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2003/Address+by+FM+Silvan+Shalom+before+the+European+Un.htm [Consulté le 10 décembre 2011]. Israël continue aujourd'hui à promouvoir l'idée d'une unité décisionnelle du Hamas, malgré l'existence de ses deux branches. Voir par exemple la version française du site internet de l'armée israélienne : http://blogtsahal.wordpress.com/2012/03/01/jeter-les-sionistes-a-la-mer-tout-en-restant-politiquement-correct/ [accédé le 1er mars 2012]

« Le Hamas est une organisation terroriste ne pouvant être un interlocuteur de la communauté internationale aussi longtemps qu'il ne renonce pas à la violence et ne reconnaît pas le droit d'Israël à exister. Ceci est la position sans équivoque de l'UE et elle ne changera pas »[1].

Ainsi, la décision européenne de cesser son financement direct au gouvernement palestinien en 2006 doit aussi se comprendre à la lumière de la décision de 2003. L'histoire récente du continent européen influence les valeurs défendues par l'UE et véhiculées à travers les trois conditions du Quartet. En ce sens, une quatrième condition, souvent ignorée, est introduite à la demande des Européens[2] dans la déclaration du Quartet du 30 janvier 2006 : le gouvernement du Hamas doit aussi se conformer à la règle de droit et respecter le principe de tolérance[3]. Cette clause est censée assurer qu'en cas de prise effective du pouvoir de l'Autorité, le Hamas ne remettra pas en cause toutes les normes que l'UE s'est évertuée à promouvoir dans les territoires. Le rapport des États membres avec un parti politique n'ayant pas renoncé à l'usage de la violence est ainsi très problématique. Ils sont conscients du fait qu'une structure politique bénéficiant d'une légitimité branlante, telle que l'Autorité palestinienne, peut être remplacée démocratiquement par une dictature[4]. Il n'en reste pas moins qu'en 2006, la marge de manœuvre des États membres est déjà très étroite. L'UE se retrouve prisonnière de ses incohérences.

Les relations UE-Israël doivent aussi être prises en compte afin de mieux saisir les racines du positionnement européen de 2006. C'est un fait que les États membres sont soucieux de la sécurité d'Israël. Le principal argument élaboré au sein du discours européen afin de légitimer la solution de deux États est l'idée que la création d'un État palestinien viable, démocratique et indépendant assurerait la sécurité d'Israël sur le long terme[5]. Cet

---

1 MAKOVSKY, David, YOUNG, Elizabeth. Toward a Quartet Position on Hamas: European rules on Banning Political Parties. *The Washington Institute for Near East Policy. PeaceWatch* 12 September 2005. [Consulté le 10 janvier 2012]

2 Entretien avec Christian Berger, chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 3 septembre 2009 à Jérusalem

3 QUARTET. Quartet Statement. London, 30 January 2006, http://www.un.org/news/dh/infocus/middle_east/quartet-30jan2006.htm [Consulté le 11 janvier 2012]

4 WEILER, Josheph.H.H. *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p.265.

5 Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté

argument repose sur l'affirmation qu'il est plus facile de faire face à la violence d'un État qu'à acteur non étatique[1], et que cette symétrie institutionnelle peut faciliter l'avancée des négociations par la suite. Or, dans la mesure où le Hamas refuse de reconnaître Israël et n'a pas renoncé à l'usage de la terreur afin de parvenir à ses fins, l'argument européen ne serait plus valide si ce dernier était aux commandes du gouvernement palestinien. Comment Israël pourrait-il négocier ou contrôler la violence d'un État palestinien si le parti au pouvoir refuse de le reconnaître ? Par conséquent, afin que l'argument européen reste valide, et continue d'être soutenu par l'ensemble des membres du Quartet, l'UE doit s'opposer à la légitimité du gouvernement Haniyeh.

Un troisième facteur à prendre en compte est la position du Fatah lui-même. Des diplomates de différentes nationalités, israélienne et européenne notamment, ont mis en exergue lors d'entretiens le fait qu'un des premiers acteurs sur le terrain à refuser que « l'UE parle au Hamas »[2] est le Fatah lui-même. Au lendemain des élections, alors que le Hamas, à travers son député Mushir Al-Masri, appelle à un partenariat politique avec le Fatah, Jibril Al-Rajub, une figure du Fatah, rejette l'idée d'une coalition et encourage son parti à former une 'opposition responsable'[3]. Finalement, le Fatah décide d'émettre deux conditions que le Hamas doit remplir afin de former un gouvernement d'unité nationale: la reconnaissance du droit d'Israël à exister, et de l'OLP comme unique représentante légitime du peuple palestinien. Le Hamas refuse de s'y soumettre et décide de former son propre gouvernement le 29 mars.

C'est à ce moment précis que le Président de l'Autorité, Mahmoud Abbas décide par décrets présidentiels de retirer au gouvernement une partie de ses pouvoirs, et, par un

---

le 20 avril 2012], European Council. Conclusions on the Middle East. Amsterdam, 16 and 17 June 1997 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0006.htm [Consulté le 18 juin 2013], European Council. Declaration concerning the Middle East. Barcelona, 15 and 16 March 2002 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf [Consulté le 18 juin 2013], European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

1 Entretien réalisé le 9 juin 2009 avec Christian Jouret, chef de l'unité Moyen-Orient au Secrétariat général du Conseil de l'UE, à Bruxelles. Cet argument a été repris récemment par le chercheur israélien Yossi Alpher, qui démontre l'intérêt d'Israël dans la création d'un État palestinien: ALPHER, Joseph. 2012, at best a year of reassessment. *Bitterlemons*, 9 January 2012. http://www.bitterlemons.org/inside.php?id=179 [Consulté le 10 janvier 2012]

2 Entretien avec un diplomate français réalisé en 2009 à Jérusalem

3 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.224.

retournement historique étonnant, de rétablir le déséquilibre institutionnel existant au temps de Yasser Arafat. Il met la police palestinienne sous contrôle du Fatah, alors qu'elle est censée être sous la charge du ministère de l'Intérieur au main du Hamas. En outre, différents médias palestiniens, des checkpoints et enfin le département régissant l'enregistrement et la vente de propriétés sont aussi mis sous son autorité. Il nomme Rashid Abu Shbak, travaillant auparavant sous le commandement de Dahlan, à la tête de la sécurité intérieure, alors que cette dernière est aussi supposée être sous le contrôle du ministère de l'Intérieur dirigé par une personnalité du Hamas, Said Siyam[1]. Afin d'affaiblir le gouvernement du Hamas, il nomme neuf sous-secrétaires ministériels, tous membres du Fatah et directement placés sous ses ordres. Entre temps, Mahmoud Abbas prie les membres du leadership du Fatah de ne pas participer au gouvernement du Hamas tout en leur assurant qu'ils continueront à recevoir leurs salaires versés directement par le bureau présidentiel. Certains membres seraient même menacés d'être ajoutés sur des listes de suspects terroristes s'ils refusent d'obtempérer[2]. La position du leader du Fatah est claire et il n'hésite pas à la défendre auprès des représentants européens. Dans ces conditions, les États membres – qui ont tant investi au sein de l'Autorité jusqu'alors dirigée par le Fatah – ne souhaitent pas non plus prendre le risque de défendre une position diplomatique différente.

Si nous comprenons mieux désormais les raisons qui ont motivé le positionnement européen de 2006, il n'en reste pas moins que le résultat de cette politique ne va pas dans le sens des intérêts européens en termes de stabilité. Les Palestiniens se retrouvent profondément divisés. Au mois de juin 2006, le Hamas met fin à la trêve unilatérale décrétée au mois de février de la même année, suite au bombardement israélien du 9 juin faisant 7 morts et des dizaines de blessés dans la bande de Gaza. À la fin du mois de juin, des commandos palestiniens pénètrent la frontière située entre la bande de Gaza et Israël près du point de frontière de Kerem Shalom, tuent deux soldats israéliens, en blessent quatre et kidnappent un jeune brigadier de 19 ans, Gilad Shalit. Quelques semaines après, le Hezbollah procède à une attaque sur un poste militaire israélien le long de la frontière avec le Liban et Israël décide de bombarder des postes stratégiques Libanais.

---

1 Ce dernier sera victime d'un missile israélien le 15 janvier 2009 lors de l'opération Plomb durci menée par Israël dans la bande de Gaza du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009.

2 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. p.228.

En plus d'affecter la stabilité régionale, la décision européenne affecte la crédibilité de sa politique de promotion démocratique auprès des Palestiniens, qui ont participé massivement à ces élections, et sa position d'acteur dans la région. Différentes figures palestiniennes interrogées, des maires à sensibilité Hamas, des députés du Fatah ou encore un responsable au sein du département des affaires internationales du Fatah, expriment cette frustration envers la position de l'UE. « Certains n'attendent plus rien de la part de l'UE » [1], confie par exemple Fayyez El-Sakka, député palestinien.

Il est donc nécessaire de prendre en compte la composante stratégique des normes que promeut l'UE, dans la mesure où elles sont un outil puissant apte à modifier la distribution du pouvoir dans un contexte donné, ici entre le Hamas et le Fatah. Leur instrumentalisation non stratégique par l'UE nuit non seulement aux intérêts européens mais aussi à son image et donc à sa capacité d'influence. Pour paraphraser Jolyon Howorth, il serait temps que l'UE se mette aux échecs et abandonne le jeu de «ping pong »[2]. Autrement dit, l'UE semble se contenter de réagir aux évènements en déployant un éventail d'outils et de normes lui permettant de défendre ses positions sur le court terme, mais ne se dote pas d'une véritable 'grande stratégie'. Le manque de cohérence de la structure normative européenne – comprenant ici la solution de deux États, la promotion de la démocratie, l'interdiction aux agents européens de rencontrer des membres du Hamas, ainsi que les normes financières européennes[3] – illustre cette faiblesse stratégique. La notion de 'grande stratégie' implique en effet une vision sur le long terme associée à la mise en place de moyens permettant sa réalisation[4] – le principe de cohérence[5] étant intimement associé à ce processus.

L'impact de la diffusion de normes oblige à prendre en considération leur contenu 'constructiviste', en d'autres termes, leur autonomie propre, leur capacité à s'adapter sociologiquement à un contexte donné sur le long terme et à procéder à des mutations

1 Entretien avec le député palestinien Fayyez El-Sakka, réalisé le 9 novembre 2008 à Bethléem

2 HOWORTH, Jolyon. The EU as a global actor: Grand strategic for a global Grand Bargain? . *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol.48, n° 3 p.464.

3 A ce sujet, voir le chapitre sur le financement européen à partir de la création du mécanisme financier TIM.

4 VASCONCELOS (de), Álvaro *A strategy for European Foreign Policy*. Paris: EU Institute for Security Studies, June 2010. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf [Consulté le 12 juin 2012], VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1

5 VASCONCELOS (de), Álvaro *A strategy for European Foreign Policy*. Paris: EU Institute for Security Studies, June 2010. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf [Consulté le 12 juin 2012]

inattendues. C'est donc d'une certaine manière le contenu 'constructiviste' des normes promues par l'UE auquel les États membres ne donnent pas assez d'importance. Les normes diffusées internationalement ne codifient pas uniquement des rapports de pouvoir matériel préexistants entre différents acteurs[1], contrairement à ce qu'affirme l'école néoréaliste des Relations internationales. Son adaptation au contexte palestinien a bel et bien transformé les rapports de pouvoirs entre le Fatah et le Hamas au bénéfice du second. Par ailleurs, les normes promues ne s'avèrent pas inférieures ou supérieures aux normes locales ou régionales, comme l'affirme Sten Rynning[2], mais interdépendantes. La réception de la norme démocratique dans les territoires évolue et se transforme selon un processus de « destruction créatrice »[3], en fonction des normes locales. Les normes peuvent être ensuite utilisées par certains acteurs afin d'augmenter leur légitimité et leur puissance dans un contexte donné, comme ce fut le cas pour le Hamas avec la norme démocratique.

4) Une realpolitik de dé-démocratisation 'procédurale' (2007-2012)

Certains observateurs soutiennent que c'est le processus d'Oslo qui a mené à une dé-démocratisation de la cause palestinienne. Celui-ci a en effet exclut les Palestiniens se trouvant en dehors des territoires de toute participation aux élections présidentielles de l'Autorité de 1996 et de Janvier 2005[4]. Nous ne souhaitons pas aborder ce débat portant sur le rôle de l'OLP, sa constitution, et celui de l'Autorité, pour mieux nous concentrer sur le rôle du système européen en lui-même. Il est certain qu'au lendemain des élections législatives de janvier 2006, les États membres ont modifié leur approche vis-à-vis de la promotion de la démocratie dans les territoires palestiniens. Si nous considérons la présence d'un dirigeant ou d'une assemblée librement élus comme étant la caractéristique principale d'une démocratie, depuis 2006, nous assistons à un processus de 'dé-démocratisation' dans ces territoires, au

1 FLYNN, Gregory , FARRELL, Henry. Piecing together the Democratic peace: The CSCE, Norms, and the 'construction' of security in Post-Cold War Europe. *International organization*, 1999, vol.53, n° 3 p.509.

2 RYNNING, Sten. Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union. *Politique européenne*, 2005, vol.3, n° 17 p.23.

3 COWEN, Tyler. *Creative Destruction, how globalization is Changing the World's Cultures.* New Jersey: Princeton University Press, 2002.

4 NABULSI, Karma. The state-building project: what went wrong? . In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005.

moins au niveau procédural. Les atermoiements occidentaux à propos de la tenue de nouvelles élections n'ont pas non plus favorisé la tenue de nouvelles élections.

Comme le résume un diplomate européen en 2011 : « Officiellement, l'UE appelle à de nouvelles élections libres et justes ; officieusement, maintenant, c'est impossible »[1]. En effet, rien ne permet d'affirmer que si de nouvelles élections avaient lieu dans la bande de Gaza, le Hamas ne les remporterait pas, malgré la conviction étonnante de certains diplomates sur le terrain. Cette confiance se reflète dans les propos de l'un d'entre eux[2], ignorant le fait que les Palestiniens sont aussi des 'animaux politiques', pour paraphraser Aristote, et pas uniquement des 'bouches à nourrir' :

> « Si des élections se tenaient aujourd'hui [juillet 2009], je pense que le peuple palestinien voterait en majorité pour le Fatah puisque c'est par lui que provient le financement international. Il leur a assuré la sécurité au moins en Cisjordanie ainsi que le soutien international. Le Hamas et Al-Qaïda sont trop fondamentalistes aux yeux des Palestiniens. Le peuple se soucie avant tout de manger à sa faim et d'être en sécurité »[3].

L'impasse dans laquelle se trouvent les Palestiniens puise aussi ses racines dans les divisions internes du Fatah, et l'impossibilité de tenir de nouvelles élections en l'absence d'un compromis entre le Fatah et le Hamas. En octobre 2006, la secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice se rend en effet dans les territoires palestiniens afin de rencontrer le Président de l'Autorité, Mahmoud Abbas. La stratégie d'isolement du gouvernement du Hamas dans la bande de Gaza par les membres du Quartet ne fonctionnant pas – puisqu'il se maintient au pouvoir – la secrétaire d'État enjoint au Président palestinien de tenir de nouvelles élections[4]. Néanmoins, aucun article de la loi fondamentale palestinienne ne permet la dissolution du Conseil législatif dominé par le Hamas. Or le Président a plus que jamais besoin du soutien populaire palestinien et une telle décision risque de discréditer sa propre autorité déjà fortement affaiblie.

---

1 Entretien avec un diplomate européen, réalisé en 2011 à Jérusalem

2 Entretien avec un diplomate occidental, réalisé durant l'été 2009 à Tel Aviv

3 Entretien mené à Tel Aviv en juillet 2009 avec un diplomate européen

4 ROSE, David. The Gaza Bombshell. April 2008. http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804 [Consulté le 15 septembre 2010]

Du reste, des négociations sont en cours afin de constituer un gouvernement d'union nationale avec le Hamas, malgré un regain de violence entre les deux parties. Le 8 février 2007, un accord de cessez-le-feu est signé suivi de la formation d'un gouvernement d'union nationale au cours du mois de mars. Celui-ci est composé de 25 ministres, dont 12 d'entre eux appartiennent ou sont affiliés au Hamas, 6 au Fatah, 3 sont indépendants et 4 proviennent de factions de gauche. Salam Fayyad est nommé à nouveau ministre des Finances. Ce nouveau gouvernement est accueilli avec beaucoup de circonspection par l'UE, qui refuse de reprendre son financement à l'Autorité. Le boycott international à l'égard du nouveau gouvernement – que dénonce l'envoyé spécial de l'ONU pour le processus de paix Alvaro de Soto dans son rapport de fin de mission en mai 2007 – contribue à l'échec de cette initiative.

Dans la bande de Gaza, les confrontations sont à leur comble au printemps 2007 entre les forces du Fatah et celles du Hamas. Ce dernier y prend d'assaut le palais présidentiel et les quartiers généraux du Fatah au mois de juin. Le Président Abbas décide de dissoudre le gouvernement d'union nationale et de proclamer l'état d'urgence. Le 15 juin est constitué un gouvernement 'pro-Fatah' en Cisjordanie avec à sa tête Salam Fayyad.

Le 2 septembre 2007, le Président annule par décret la loi électorale de 2005 et la remplace par un système électoral entièrement à la proportionnelle reposant sur une circonscription unique composée des deux territoires palestiniens. Tout parti, à l'image du système électoral israélien, doit recevoir au moins 1,5% des votes afin d'obtenir au moins un siège. Les parlementaires, toujours au nombre de 132, sont élus pour 4 ans. Ce système est donc censé assurer une meilleure représentation des diverses factions politiques palestiniennes.

Cependant, tant que l'introduction des procédures démocratiques ne sera pas accompagnée par un processus d' « institutionnalisation des conflits »[1] politiques internes dans les territoires, principalement entre les deux grands partis du Fatah et du Hamas, une démocratie palestinienne ne pourra pas voir le jour. Ces deux grands partis ont des sources de financement différentes, des visions sociétales aux antipodes et des méthodes de gouvernance divergentes. Dans les démocraties modernes, ces différences caractérisent de nombreux partis politiques. C'est bien la capacité à institutionnaliser ces conflits sociétaux que cherche à

[1] LIPSET, Seymour Martin. The social requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address. *American Sociological Review*, 1994, vol.59, n° 1 p.12.

promouvoir la méthode démocratique. Or, sans alternance possible, aucun accord politique n'est possible. Dans ce contexte, la démocratisation des territoires reste une entreprise vaine si elle ne permet pas d'éviter de résoudre les conflits par la violence. Or, c'est après les élections de 2006 que les heurts les plus forts ont éclaté entre les forces du Fatah et celles du Hamas. C'est pourtant l'objectif premier d'une vision même minimaliste de la démocratie, telle que celle promue par Adam Przeworski, qui affirme que le fait qu'un gouvernement puisse être changé favorise une régulation pacifique des conflits[1]. Dans ce contexte, alors que l'exportation de la norme démocratique est censée légitimer le système institutionnel découlant du processus d'Oslo, ses effets se sont avérés inverses. Ce système manque plus que jamais de légitimité aux yeux des Palestiniens, et les Européens comme les Américains manquent désormais de conviction pour promouvoir soutenir de nouvelles élections.

Par conséquent, tant que le processus de démocratisation palestinien est paralysé, les avantages potentiels de l'introduction d'un système électoral entièrement à la proportionnelle ne peuvent être exploités. Les différentes tentatives de médiation, telle que celle du Yémen entre le Fatah et le Hamas en février 2008 proposant de rétablir la situation à Gaza telle qu'elle était avant juin 2007, ont achoppé. Ainsi, en octobre 2009, le Président palestinien appelle à de nouvelles élections législatives et présidentielles. Le Hamas s'y oppose, arguant que des élections se sont déjà tenues et que ses résultats sont légitimes puisqu'ils représentent la volonté du peuple palestinien. Il décide alors de fermer les bureaux du CEC dans la bande de Gaza. Le CEC renonce donc, sans l'accord du Président palestinien, à organiser ces élections dans ces conditions.

L'épisode le plus étonnant et révélateur concerne les élections municipales, prévues au printemps 2010. Dans le cas des élections présidentielles et législatives, étant donné la division politique des territoires palestiniens, l'impossibilité de leur organisation fait sens. Dans le cas des élections municipales, il est tout à fait possible que ces élections se déroulent uniquement dans les circonscriptions cisjordaniennes. Or, ces élections sont finalement annulées au dernier moment, rapporte le directeur du bureau des élections de la CEC, Hisham Kuhail :

---

1 PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In SHAPIRO, Ian and HACKER-CORDON, Casiano dir. *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

> « Dans les derniers jours de la date limite des dépôts des nominations en juin 2010, les élections sont annulées. L'explication officielle est qu'il s'agit de l'intérêt national, mais en réalité cela est dû à une bataille interne au sein du Fatah, alors que le Hamas a affirmé qu'il n'y participerait pas. Par exemple à Naplouse, trois différents représentants du Fatah se sont menés une lutte violente »[1].

Abou Mazen [Mahmoud Abbas] serait même allé jusqu'à plaisanter à propos de son propre parti devant des diplomates occidentaux, rapporte l'un d'eux :

> « Abou Mazen, nous a dit, devant le CEC, que s'il y avait deux candidats, les membres du Fatah arriveraient troisième. Ils ne sont en effet pas parvenus à se mettre d'accord sur le nombre de candidats, comme en 2006, alors que cette fois-ci il n'y avait pour ainsi dire pas d'opposition »[2].

L'explication est donc que les membres du Fatah ne parviennent pas à se mettre d'accord quant aux noms à inscrire sur les listes devant être déposés auprès de la CEC. Même en l'absence de son plus grand ennemi électoral, le Fatah, du fait de divisions en son sein, est incapable de remplir les conditions nécessaires à l'organisation de ces élections. Dans la mesure où ses membres ne respectent pas les délais fixés par la direction de la CEC, les élections sont finalement annulées.

La CEC est en effet un comité entièrement indépendant, bien que ces membres soient nommés directement par le Président. La plupart sont professeurs ou juges et tous doivent signer un document certifiant qu'ils n'appartiennent à aucun parti politique. N'étant rémunérés au titre de leur activité dans le comité que 200 dollars par mois, ils ne sont pas motivés par l'appât du gain. La plupart des diplomates interrogés à son sujet ont souligné son intégrité et la décrivent comme une des institutions palestiniennes les plus effectives. Sa composition est au centre des négociations avec le Hamas qui souhaite obtenir un siège en son sein. Or, comme les neuf commissaires de la Commission sont indépendants, la demande du Hamas, dans la mesure où elle introduit de facto le principe de la représentation, est irrecevable pour les membres de la Commission.

---

1 Entretien avec Hisham Kuhail, directeur du bureau des élections au CEC (*Palestinian Central Election Commission*), réalisé le 8 décembre 2010 à Ramallah

2 Entretien avec un diplomate occidental réalisé en 2010 à Jérusalem

Malgré les différents accords de réconciliation signés entre le Hamas et le Fatah en vue de la formation d'un gouvernement d'union nationale – au Caire en janvier 2009 et mai 2011, à Doha en février et mai 2012 – les négociations achoppent sur des difficultés politiques. Celles-ci concernent notamment la composition même du gouvernement d'unité nationale, toute politisation de celui-ci étant soigneusement évitée à travers l'utilisation de formules telles que 'gouvernement d'indépendants' ou 'gouvernement de technocrates'. Le Hamas et le Fatah sont aussi divisés quant à la chronologie même des différentes élections à tenir, ainsi que sur le rôle de la CEC dans la supervision de celles-ci. Enfin, ils ne parviennent pas à un accord vis-à-vis de l'épineuse question de la liberté à octroyer aux membres du Fatah à Gaza et inversement à ceux du Hamas en Cisjordanie, comprenant principalement le statut des prisonniers politiques des deux bords et la liberté d'association de leurs militants. Mahmoud Abbas déclare souhaiter régler cette question à la suite de la formation du gouvernement d'unité nationale alors que le Hamas insiste sur le fait qu'elle doit être résolue avant, ceci afin de permettre à ses membres de travailler librement en Cisjordanie[1].

Face à ces difficultés, deux types d'élections se tiennent en Cisjordanie : les élections étudiantes dans ses différentes universités et, finalement, des élections municipales, les militants du Hamas participant aux premières et boycottant les secondes. En avril 2012 se tiennent les élections des représentants étudiants, notamment à la prestigieuse université de Bir Zeit, près de Ramallah, la capitale de facto de l'Autorité palestinienne. Le taux de participation est supérieur à 70%. La liste 'le martyr Yasser Arafat' reçoit la majorité des sièges, 26 sur 51. La liste associée au Hamas, '*the Islamic Relief*', recevant près de 600 voix en moins, se voit accorder 19 sièges, le reste des sièges revenant à deux listes palestiniennes de gauche[2].

Les élections municipales se tiennent en octobre 2012 – les premières de ce type depuis 2005 et les premières élections à proprement parler depuis 2006. Le Fatah remporte, sans surprise, étant donné l'absence de son rival, près de la majorité des sièges des différentes municipalités, à travers ses listes 'Croissance et indépendance', et la majorité des sièges des

---

1 BALOUSHA, Hazem. Palestinian Parties Remain Divided Over Elections. *Al Monitor*, 18 February 2013, http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/02/palestine-election-divide.html [Consulté le 2 juin 2013]

2 HASS, Amira. Fatah faction beats Hamas in elections at Palestinian university. *Haaretz*, 5 April 2012, http://www.haaretz.com/news/middle-east/fatah-faction-beats-hamas-in-elections-at-palestinian-university-1.422840 [Consulté le 2 juin 2013]

conseils municipaux d'Hébron[1], Bethléem et Tulkarem notamment. À Ramallah, où aucune liste affiliée au Fatah ne se présente, une liste d'indépendants proches du Fatah remporte la majorité des sièges. À Naplouse et Jénine, des listes composées d'anciens membres du Fatah obtiennent le plus grand nombre de sièges. Si l'Autorité palestinienne a finalement décidé de la tenue d'élections municipales, malgré l'absence de consensus politique avec le Hamas, c'est principalement afin de renforcer sa légitimité envers le peuple palestinien. Ainsi, elle s'empresse de se féliciter des scores obtenus. Cependant le faible taux de participation, 55%, face au 77% des élections législatives de 2006 ou au 66% des élections municipales de 2004/2005, montre clairement une crise de confiance chez les Palestiniens vis-à-vis de l'Autorité. De ce fait, et puisque la démocratie est indissociable de la possibilité de l'alternance politique, il reste extrêmement difficile de parler d'une véritable démocratie palestinienne.

Les États membres font la promotion de la démocratie vis-à-vis de l'Autorité, à travers l'UE, afin de défendre différents intérêts perçus. Depuis 2006, ils se gardent bien de favoriser dans les faits la tenue de nouvelles élections, démontrant un usage tactique des normes, loin de la perspective d'une 'force for good'. Ils souhaitent diffuser la norme démocratique dans la mesure où ils l'associent à une conception substantielle de la stabilité à leurs frontières. Il apparaît néanmoins que, en l'absence d'une véritable 'grande stratégie', leur usage de l'UE en la matière peut s'avérer contre-productif. La diffusion des normes de démocratie et de règle de droit nourrit naturellement les aspirations palestiniennes à l'auto-détermination tout en soutenant l'idée d'y parvenir de manière non-violente. Cependant, elle est aussi à même, si ces aspirations ne sont pas satisfaites, de venir alimenter une frustration qui peut in fine nourrir le risque d'instabilité régionale. L'action de la mission européenne de police dans les territoires, mise en place à la veille des élections législatives de 2006, doit elle-aussi faire face à cette problématique.

[1] Les élections municipales à Hébron sont les premières à avoir lieu depuis plus de 30 ans, 1976 plus précisément. En effet, lors de la vague d'élections municipales de 2004-2005, l'Autorité palestinienne avait annulé les élections à Hébron de peur que le Hamas n'obtienne la majorité des sièges au sein du conseil de la principale municipalité de Cisjordanie.

B- EUPOL COPPS : De la difficulté de renforcer la police d'une Autorité sans État

1) Le lancement de la première mission européenne dans les territoires dans le contexte de la RSSP

La mission européenne s'inscrit dans le cadre de la Réforme du secteur palestinien de la sécurité (RSSP) lancée véritablement en avril 2005, peu après l'élection de Mahmoud Abbas. L'objectif est alors de réunir les diverses forces palestiniennes sous trois bannières, et d'en réduire drastiquement les effectifs : les *National Security Forces* (NSF), sorte de proto-armée palestinienne, comprenant la *Naval Police*, la *Military Police*, la *Military Intelligence* et la *Military Liaison* ; l'*Internal Security Force* (*Civil Defense Force, Civil Police Force, Preventive Security, Executive Force*) – placées toutes deux sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité nationale – et la *General Intelligence* – placée sous l'autorité du Président[1]. Mahmoud Abbas entreprend alors différentes réformes, soutenues par la Communauté internationale dont le Royaume-Uni, l'Égypte, l'Espagne, le Canada, puis les États-Unis qui envoient sur place leurs propre conseillers, l'USSC (*US Security Coordinator*), le général Ward remplacé en 2005 par le général Dayton.

L'objectif est essentiellement de décentraliser le système de gouvernance du secteur de la sécurité, dont toutes les ficelles se trouvaient auparavant entre les mains de Yasser Arafat qui contrôlait une douzaine organisations différentes selon la règle du 'diviser pour mieux régner'[2]. La méthode est connue : par la création de diverses organisations dont les fonctions se chevauchent, et en favorisant la compétition entre elles, l'ancien Président de l'Autorité restait le maître du système puisqu'appelé en dernier recours à en arbitrer les conflits.

En juin 2004, l'UE s'était déjà déclarée prête à soutenir ce processus de réforme afin « d'aider l'Autorité à assurer l'ordre public et, notamment, à améliorer les moyens de sa police

1 FRIEDRICH, Roland , LUETHOLDS, Arnold. *Entry points to Palestinian Security Sector Reform.* Genève Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007.

2 ibid. p.15-17

civile et de ses forces de l'ordre en général »[1]. Sur place, une division du travail entre Européens et Américains se met en place. L'USSC répartit ensuite les tâches, précise un diplomate du Quartet : « Le général Dayton est alors en charge du secteur de la sécurité. Il distribue donc les fonctions à chacun et notamment la responsabilité de la police civile aux Européens »[2]. Le général américain prend de manière générale en charge les NSF principalement, ainsi que de *la Presidential Guard*. Les NSF est aussi nommée la 'police verte' afin de la différencier de la 'police bleue', la police civile, dont les Européens ont la charge. Bien que la police verte ait plus les caractéristiques d'une force militaire, le qualificatif n'est pas utilisé du fait du caractère « non-militarisé »[3] qu'un futur État palestinien devrait revêtir selon les 'paramètres Clinton' définis le 23 décembre 2000.

La police bleue est censée remplir pour sa part le rôle d'une police civile traditionnelle. Il est ainsi décidé à partir de 2005 de réunir sous le drapeau européen l'aide internationale à la police civile palestinienne, afin de mieux coordonner les financements versés, d'où le nom originel de la mission, EUCOPPS, *EU Coordinating office for Palestinian Police Support.* Elle est officiellement issue d'un échange de lettres entre Ahmed Qurei, le Premier ministre palestinien, et l'envoyé spécial européen au Proche-Orient, Marc Otte, le 20 avril 2005. EUPOL COPPS est ensuite mise en place par l'action commune du 14 novembre 2005. L'objectif est d' « aider l'Autorité palestinienne à assurer l'ordre public et, notamment, à améliorer les moyens de sa police civile et de ses forces de l'ordre en général »[4], afin de « faciliter la mise en œuvre de la Feuille de route » 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 » [5]. La mission est opérationnelle en janvier 2006 et passe d'une dizaine de membres à une quarantaine début 2009, et 70 membres internationaux et 40 membres locaux en 2012.

---

1 European Council. Presidency Conclusions. Brussels, 17 and 18 June 2004.

2 Entretien avec un diplomate de 'la mission Blair', l'autre nom du Quartette dans les territoires, réalisé à Jérusalem le 8 décembre 2008

3 Cette expression est le résultat du compromis trouvé par le Président Clinton dans ses 'paramètres' publiés le 23 décembre 2000, entre les Israéliens qui exigeaient un « *demilitarized state* » et les Palestiniens qui défendaient l'option d'un « *state with limited arms* ». Il n'existe pas à proprement parler de consensus final quant à la nature d'un futur État palestinien et c'est un des points de friction majeurs entre les deux parties.

4 Conseil de l'Union européenne. Action commune du Conseil concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens. 14 novembre 2005, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_300/l_30020051117fr00650069.pdf [Consulté le 15 juin 2013]

5 ibid.

Il existe en 2011 six principales forces de sécurité en Cisjordanie: la *Civil Police* (8 000 personnels) ; la *National Security Force* (7 000) ; La *Presidential Guard* (2 500) – chargée de protéger les officiels palestiniens ainsi que les infrastructures ; la *Preventive Security* (4 000) – chargée du contre-terrorisme en Cisjordanie ; la *General Intelligence* (4 000) – responsable des activités d'espionnage et de contre-espionnage à l'extérieur de la Cisjordanie ; et la *Military Intelligence* (2 000) – chargée de faire face aux menaces contre l'Autorité palestinienne [1]. Les personnels des forces de sécurité sont en général estimés à un peu moins de 30 000 en Cisjordanie la même année. La police civile cisjordanienne représente donc à peu près 27 % de l'effectif total. Il ne faut pas oublier par ailleurs les policiers de l'Autorité qui se trouvent à Gaza, estimés à 12 000, et plus généralement les forces de sécurité de l'Autorité basées à Gaza, estimées entre 34 500 et 36 500[2], policiers y compris – payés à ne rien faire par l'UE depuis la prise de pouvoir du Hamas. Ainsi, au sein des deux territoires palestiniens, se trouvent à peu près 65 000 personnels des forces de sécurité de l'Autorité.

Trois facteurs rendent possible la mise en place d'EUPOL COPPS dans les territoires palestiniens : un contexte favorable, la perception par les États membres d'un intérêt commun à agir au nom de l'UE et enfin une bonne coordination entre les États membres – et plus spécifiquement le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne – ainsi que les institutions européennes.

Le contexte est en effet favorable à cette prise de responsabilité de l'UE en 2005. Elle bénéficie d'une fenêtre d'opportunité, dans la mesure où les différents partis – Américains, Israéliens et Palestiniens – considèrent alors qu'elle est la mieux à même de remplir ce mandat, explique la diplomate allemande Franziska Hagedorn en poste à Ramallah:

---

1 International Crisis Group. Squaring the circle: Palestinian security reform under occupation. 2010. p.2-3, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/98-squaring-the-circle-palestinian-security-reform-under-occupation.aspx [Consulté le 6 March 2011]

2 ibid. , SAYIGH, Yezid. *"We serve the People": Hamas policing in Gaza.* Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

« L'UE a quelque chose à prouver. Par conséquent, je l'imagine mal refusant une telle opportunité après que la proposition lui ait été faite. Il n'y avait d'ailleurs personne d'autre pour le faire. Tout le monde était satisfait finalement »[1].

Les États-Unis n'autorisant officiellement pas ses ressortissants à se rendre dans les territoires palestiniens, une mission dont l'objectif est de créer un contact quotidien avec la police locale, en assurant notamment sa formation, ne peut en effet être placée sous sa bannière. Les diplomates du Consulat général des États-Unis à Jérusalem sont par exemple contraints d'obtenir des dérogations spéciales afin de se rendre dans les territoires. Cela explique aussi que les formations américaines se déroulent en dehors des territoires palestiniens ou alors qu'elles soient effectuées par des militaires d'une autre nationalité – britannique ou canadienne le plus souvent.

Israël perçoit favorablement tout soutien à la police de l'Autorité. L'Autorité palestinienne s'est en effet engagée en signant la Feuille de route à assurer la sécurité sur son territoire en mettant fin à « la violence et au terrorisme et en entreprenant des efforts visibles sur le terrain afin d'arrêter, démanteler et maîtriser les individus et les groupes y ayant recours »[2]. Par conséquent, l'UE, déjà engagée dans le financement de la police palestinienne, se voit proposer de coordonner les différentes aides financières et matérielles à la 'police bleue'.

L'investissement européen dans ce secteur est favorisé par l'existence d'un consensus entre les États membres quant à la solution de deux États, perçue comme la seule à même d'assurer la sécurité d'Israël sur le long terme à travers l'assouvissement des aspirations palestiniennes à l'autodétermination.

Enfin, la mise en place de cette mission européenne est favorisée par une coordination positive entre les différentes institutions européennes ainsi qu'entre les États membres eux-mêmes. La mission n'aurait pas vu le jour si une mission britannique de 'renfort' à la police palestinienne, directement rattachée au ministère de l'Intérieur palestinien[3], ne l'avait

---

1 Entretien avec Franziska Hagedorn, première secrétaire du *Representative office of the Federal Republic of Germany à Ramallah,* réalisé à Ramallah le 4 septembre 2009

2 QUARTET. A performance-based Roadmap to a permanent two-state solution to the israeli-palestinian conflict. Jerusalem, April 2003 http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2729723/A-performance-based-roadmap-to.html [Consulté le 4 avril 2011],

3 Entretien avec Riccardo Chelleri, conseiller politique en charge d'EUPOL COPPS au Centre d'opération du Secrétariat général du Conseil, réalisé à Bruxelles le 30 septembre 2008

précédée. Les Britanniques sont en effet, pour des raisons historiques, particulièrement investis au sein du secteur de la sécurité palestinienne[1]. La mission européenne s'est donc constituée sur les bases de cette mission, qui fut de fait 'européanisée'. La double nature communautaire et étatique de la mission se retrouve au niveau de son financement – d'origine à la fois communautaire et étatique – et des projets coordonnés par la mission dont la mise en œuvre relève généralement de la responsabilité d'un seul État.

En outre, ces origines expliquent que la mission soit depuis ses débuts dirigée par des ressortissants britanniques, fin connaisseurs des contextes de type insurrectionnel du fait de leurs expériences en Irlande du Nord. En janvier 2009, Paul Robert Kernaghan, ancien inspecteur en chef à la *Royal Ulster Constabulary*[2], a ainsi succédé à la tête de la mission à Colin Smith, policier britannique à la retraite qui a passé 15 ans dans des activités contre-révolutionnaires en Irlande du Nord. Lui-même avait succédé en novembre 2006 à Jonathan McIvor, ancien commandant du centre d'entraînement de la police britannique dans la circonscription de Belfast-Nord. Marc Otte, l'envoyé spécial de l'UE pour le processus de paix au Moyen-Orient d'origine belge, n'avait pris en charge que temporairement la mission lors de son lancement, baptisée EUCOPPS, avant qu'elle ne soit rebaptisée EUPOL COPPS. L'*European Police Coordinating office for Palestinian Police Support* est mise en place par l'action commune du 14 novembre 2005. Les différents facteurs décris plus haut – le contexte d'opportunité, l'intérêt commun à agir au nom de l'UE, et une coordination positive entre États et institutions européens – favorisent donc la mise en place de la première mission européenne dans les territoires.

Suite à l' 'européanisation' de la mission britannique, une division du travail est instaurée entre les autres États membres, dont l'Allemagne et la France. La France se spécialise ainsi dans l'octroi de formations aux policiers palestiniens, réalisées dans les territoires ou sur le sol français, explique un diplomate français:

---

1 Le MI6, les services de renseignement britannique, ont ainsi, selon les '*Palestinian Papers'* publié par le site d'Al-Jazeera, souhaité contribuer directement à l'arrestation de membres du Hamas. Ils ont financé la *Preventive security force* mise en cause dans des actes d'arrestations sommaires et de tortures de membres du Hamas- ainsi que la *General Intelligence service*. Voir http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/201112512335639 6297.html [Consulté le 5 janvier 2012]

2 La *Royal Ulster Constabulary* est le nom de la force de police d'Irlande du nord de 1922 jusqu'en 2001.

> « L'objectif est le maintien de l'ordre démocratique. La France assure donc des formations visant à éviter tous débordements lors des interventions de la police. Deux Français sont en charge de ces entraînements: Rodolphe Mauget et Jean Frédéric Martin. Il s'agit d'assurer la formation de policiers palestiniens qui eux-mêmes seront amenés à assurer des entraînements. Nous nous occupons aussi de formations délivrées à la *Presidential guard*, qui se déroulent en France principalement, par le RAID [unité d'élite de la Police nationale française] et le GIGN [unité d'élite de la Gendarmerie nationale française spécialisée dans les opération de contre-terrorisme et de libération d'otages] »[1].

L'Allemagne, pour sa part, se concentre sur le volet 'règle de droit' de la mission et plus particulièrement sur l'aide octroyée aux prisons et aux commissariats palestiniens. Cette division du travail permet d'assurer le fonctionnement de l'ensemble du processus judiciaire, de l'arrestation à la condamnation jusqu'à l'emprisonnement. Michael Schulte-Schrepping, juriste allemande spécialiste du droit pénal et de la police, souligne cependant les difficultés d'appliquer la loi en l'absence de véritable règle de droit: « Tout est à l'état d'ébauche ici. Il n'y a pas de véritable corpus législatif qui soit accepté par l'assemblée législative palestinienne»[2]. C'est l'Allemagne qui organise ainsi le 24 juin 2008 la conférence de Berlin dont l'objectif est de réitérer le soutien de l'UE à la constitution d'un État de droit palestinien. L'activisme allemand peut sembler paradoxal étant donné sa relation spéciale avec Israël. Or c'est justement du fait de son soutien à la sécurité israélienne qu'elle s'engage au sein de ce secteur, explique un diplomate allemand:

> « La sécurité est le cœur du problème. Comme vous le savez, le souci principal de l'Allemagne est la sécurité d'Israël. Or les Israéliens ont besoin d'un partenaire viable côté palestinien. Nous avons donc été très actifs dans le domaine de la sécurité, notamment à travers l'organisation de la conférence de Berlin. Par ailleurs, Israël coopère aussi avec l'Autorité dans le secteur de la sécurité. Le problème est que le peuple palestinien perçoit souvent cela comme de la collaboration. Néanmoins, Israël

---

1 Entretien avec François Xavier Léger, consul adjoint au Consulat général de France à Jérusalem, réalisé le 27 août 2009 à Jérusalem

2 Entretien avec Michael Schulte, juriste allemand en poste à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

ne démantèlera ses checkpoints qu'à partir du moment où elle considèrera que l'Autorité est vraiment efficace dans ce domaine»[1].

De la même manière qu'en Afghanistan, en RDC ou en Guinée-Bissau, une coordination entre les institutions de l'UE et les États membres est indispensable sur place. Le mandat de la mission relève en effet des compétences communautaires – la politique de développement placée sous la responsabilité de la Commission – et intergouvernementales – la politique de sécurité et de défense commune sous la responsabilité des Conseils. Cette spécificité des missions de police européennes pose néanmoins certains problèmes institutionnels, regrette un diplomate allemand:

> « Nous nous rencontrons fréquemment, spécialement entre Français et Allemands, ainsi qu'avec la Commission. Les chefs des services se voient une fois par mois. Nous partageons les mêmes opinions de manière générale. Néanmoins, il s'agit d'une mission de police et non d'une mission militaire. Nous avons donc des disputes fréquentes à Bruxelles au sujet de la division du travail entre la Commission et les Conseils. Par exemple si nous avons besoin d'argent et que le projet dépend du domaine du développement, la Commission peut dire non et alors nous ne pouvons rien faire. Or les *small fonds* [dont dispose librement la mission pour chaque projet dont le coût est inférieur à 10 000 euros] sont très limités »[2].

Sur le terrain, il s'avère que sans une coopération entre les deux délégations de l'UE, celle de Jérusalem-Est et celle de Tel Aviv, EUPOL COPPS ne pourrait pas fonctionner, affirme Christian Berger :

> « Les délégation de l'UE et EUPOL COPPS travaillent ensemble. Par exemple, nous [délégation de Jérusalem-Est] leur fournissons de l'équipement et ils nous aident à travers leur expertise dans le domaine pénitentiaire par exemple [la délégation comportant aussi une composante règle de droit]. En tant que policiers mandatés par les États membres, ils bénéficient d'un avantage certain dans ce secteur. Par ailleurs la délégation de Tel Aviv a l'avantage de détenir la personnalité juridique. C'est donc à

1 Entretien avec un diplomate allemand, réalisé à Ramallah en 2008

2 Entretien réalisé à Ramallah le 4 septembre 2009 avec Gerhard Schlaudraff, chef adjoint du *Representative office of the Federal Republic of Germany in Ramallah*

travers elle que nous pouvons obtenir des plaques diplomatiques pour nos véhicules et pour la mission EUPOL COPPS »[1].

Il faut aussi prendre en considération le fait que la relation spéciale qui lie le Royaume-Uni et les États-Unis a aussi favorisé la mise en place de la mission. C'est ainsi généralement un Britannique qui fait le lien entre la mission européenne et l'équipe de l'USSC dans les territoires palestiniens, comme en 2009, le policier britannique Neil Page :

> « La moitié de mon travail consiste à œuvrer au sein de la mission EUPOL COPPS, afin de faire en sorte que la mission européenne et l'USSC parviennent à se comprendre. J'ai travaillé auparavant 9 mois uniquement pour le général Dayton [USSC]»[2].

Des Britanniques travaillent aussi directement au sein de l'équipe américaine et assurent certaines formations en Cisjordanie. Ils dirigent, à travers le DFID (*UK Department for International Development*), un groupe de travail sur le secteur de la sécurité visant à assurer des rencontres régulières entre les différents acteurs investis sur le terrain, qui s'est interrompu néanmoins en mars 2009[3].

En plus de l'UE3, d'autres États membres participent aussi activement à la mission EUPOL COPPS. Dix-sept États membres y contribuent en mars 2011, sans compter la Norvège et le Canada. À l'automne 2008, un Danois était par exemple en charge de la section '*police adviser'* au sein de la mission, le commissaire de Police Stig Odorf ; une juge italienne, Marta Costantino, experte du système pénitentiaire palestinien ; une juriste hollandaise, Emily Rakhorst, experte du système judiciaire et un commissaire de police belge, chef adjoint de la mission EUPOL COPPS[4]. Il n'en reste pas moins que sans un consensus entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, la mission n'aurait vraisemblablement pas vu le jour.

---

1 Entretien avec Christian Berger, chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 3 septembre 2009 à Jérusalem

2 Entretien avec Neil Page, conseiller policier au sein de l'équipe du général Dayton en charge de la coordination entre les missions américaine et européenne, réalisé le 4 septembre 2009 à Jérusalem

3 Entretien réalisé le 4 septembre 2009 avec Gerhard Schlaudraff, vice-chef de la *Representative office of the Federal Republic of Germany in Ramallah,* réalisé à Ramallah le 4 septembre 2009

4 Entretien avec des membres d'EUPOL COPPS réalisé à l'automne 2008 en Cisjordanie

2) La diffusion de la norme britannique de '*civilian police primacy*' comme moyen de légitimation de l'Autorité palestinienne

La police constitue, de manière générale, le lien sécuritaire entre un gouvernement et sa population sur un territoire donné et symbolise de fait la souveraineté exercée sur celle-ci. C'est un double challenge auquel elle doit faire face dans les sociétés contemporaines : d'une part, maintenir un ordre sociétal intrinsèquement conflictuel[1], et, d'autre part, accomplir cette tâche de manière à rendre légitime auprès de la population l'usage exclusif de la force par le gouvernement auquel elle doit rendre compte. Michael Barnett affirme ainsi que « la légitimité d'un gouvernement est largement déterminée par la manière dont il parvient à maintenir l'ordre »[2].

Dans les démocraties européennes, ce processus de légitimation passe de plus en plus souvent par l'utilisation d'artifices visant notamment à conférer aux policiers une image plus 'sympathique', en les faisant trotter à cheval, ou rouler à bicyclette. Il n'en reste pas moins que les tensions intra-sociétales se reflètent assez bien dans les relations que la population entretient avec la police.

Dans les États dits 'faibles', la police est appelée à reconstruire ce lien. Dans le cas des territoires palestiniens, ce lien est particulièrement difficile à constituer en l'absence d'État et de contigüité territoriale, l'Autorité palestinienne étant soumise in fine au bon vouloir de l'administration israélienne des territoires, le COGAT (*Coordinator of Government Activities in the Territories*). L'Autorité n'est en effet responsable de la sécurité qu'en zone A[3], comprenant moins de 18% de la Cisjordanie[4]. Cette absence de souveraineté rend sa tâche bien plus ardue.

---

1 MERLINGEN, Michael , OSTRAUSKAITE, Rasa. ESDP Police Missions : Meaning, Context and Operational Challenges. *European Affairs Review*, 2005, vol.10, n° 2 p.218.

2 BARNETT, Michael , CALL, Chuck. Looking for a Few good cops: peacekeeping, peacebuildgind and Civpol. *International Peacekeeping*, 1999, vol.6, n° 4 p.58-59.

3 Le 28 septembre 1995, les accords d'Oslo II ont permis l'octroi d'une souveraineté administrative et sécuritaire à l'Autorité dans les zones dites A, comprenant la bande de Gaza, et les villes de Jéricho, Jénine, Qalqilya, Ramallah, Tulkarem, Naplouse et Bethléem en Cisjordanie. Les zones B et C sont contrôlées par l'armée israélienne. Un accord particulier fut trouvé en janvier 1997 au sujet de la ville d'Hébron, ville des tombeaux des patriarches, qui fut divisée en deux zones, zone 1 sous autorité palestinienne et zone 2 sous autorité israélienne. Cet accord fut notamment négocié par l'UE.

4 UN OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). The Humanitarian impact of Israeli-declared "firing zones" in the West Bank. August 2012.

L'Autorité palestinienne pâtit aussi d'un déficit de légitimité auprès de sa population, plus particulièrement depuis les élections législatives de janvier 2006. La police a un rôle déterminant à jouer dans ce contexte, souligne le commandant Sufian: « La police civile est la plus importante des services de sécurité puisqu'elle est en lien direct avec les citoyens palestiniens» [1]. C'est par ailleurs la « moins politisée »[2] des services de sécurité palestiniens, selon Riccardo Chelleri, responsable de la gestion d'EUPOL COPPS au Centre d'opération du Conseil. Cette présentation de la police comme une force apolitique sert le rôle de légitimation qu'elle est censée assurer auprès de la population. L'application de la norme de *Civil Police Primacy* dans les territoires palestiniens, s'insère dans ce contexte, explique Lucien Vermeir, chef adjoint d'EUPOL COPPS:

> « C'est la première force de sécurité qui intervient pour tout évènement qui se déroule dans la rue. Et c'est la seule qui s'occupe réellement de la population. Les autres agences de sécurité s'occupent surtout de soutenir le régime »[3] .

Néanmoins l'application de ce concept d'origine britannique dans les territoires n'est pas sans poser problème, admet Neil Page:

> « La police civile palestinienne doit respecter le principe que nous appelons en Angleterre '*Civil police primacy'*, ou '*police first'*, en d'autres termes, la police est la première force à devoir intervenir. Néanmoins, ici ce n'est pas tout à fait le cas. C'est néanmoins important (…) ou vous ne respectez par le principe de *civil police primacy* ni la règle de droit»[4].

Un épisode survenu en novembre 2010 en zone C, sous autorité israélienne, illustre les problèmes soulevés par l'application de cette norme dans le contexte palestinien. Un conflit éclate entre deux familles palestiniennes. L'Autorité déclare souhaiter intervenir elle-même

---

http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_firing_zone_factsheet_august_2012_english.pdf [Consulté le 5 juin 2013]

1 Entretien avec le Commandant Sufian, responsable de la coordination avec EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité palestinien réalisé le 6 novembre 2008 à Ramallah

2 Entretien avec Riccardo Chelleri, conseiller politique au Centre d'opérations du Conseil de l'UE, réalisé à Bruxelles le 30 août 2008

3 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire belge chef adjoint d'EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

4 Entretien avec Neil Page, conseiller politique britannique à la mission du général Dayton, réalisé à Jérusalem le 4 septembre 2009

afin de le régler au plus vite. Elle contacte donc l'autorité administrative israélienne dans les territoires, le COGAT, qui, après quelques heures de réflexion, donne son accord :

> « L'incident a donc le temps de prendre de l'ampleur. Mais le COGAT n'autorise l'Autorité palestinienne à intervenir que 45 minutes ; cette dernière arrête donc 150 personnes afin de les interroger, car en ce laps de temps, elle ne pouvait guère agir autrement. Et cela octroie évidemment une mauvaise image des services de sécurité aux Palestiniens »[1].

Afin de permettre à la police palestinienne d'appliquer le concept de '*Civil Police Primacy'*, EUPOL COPPS s'évertue à renforcer ses capacités, à travers les différents volets de la mission: coordination de l'aide internationale à la police civile, monitoring des projets, aide rapide aux commissariats, formations et renforcement de la règle de droit, essentiellement.

Elle comprend deux sections : une section *capacity building*, comprenant en moyenne une trentaine de membres européens et consistant en l'octroi d'aides matérielles et de formations, et un volet *Rule of law building,* comprenant une vingtaine de membres*,* mis en place officiellement à l'automne 2008 au sein de la mission. Ces deux sections visent *in fine*, comme l'explique l'adjoint au chef de la mission, et commissaire de police belge, Lucien Vermeir, à poser « les fondations d'un État palestinien »[2]. Le renforcement de la mission à travers son volet *Rule of law* va d'ailleurs dans ce sens. Néanmoins, admet-il, les capacités d'EUPOL COPPS sont limitées sur le terrain, non seulement du fait de la division de la Cisjordanie en trois zones mais aussi à cause du caractère « non opérationnel » de la mission. Autrement dit, elle ne peut intervenir directement en son nom propre, contrairement à une mission onusienne ou de l'OTAN, mais uniquement à travers la police palestinienne.

La « superposition complexe des niveaux nationaux et européens »[3] caractérisant le fonctionnement de la mission s'avère néanmoins efficace au moins afin de renforcer les capacités de la police. Après la phase de planification de la mission jusqu'en janvier 2006, différents audits sont effectués, notamment celui de la police judiciaire par des Danois et du

---

1 Entretien avec un diplomate du Quartet réalisé à l'automne 2010 à Jérusalem

2 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire belge chef adjoint à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

3 CHARILLON, Frédéric. Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit. *Les Champs de Mars*, 2004, vol.2, n° 16 p.12.

système judiciaire par les membres autrichiens de la mission jusqu'en mars 2006, date à laquelle la mission est gelée. L'objectif est alors d'évaluer les besoins de la police palestinienne. Durant cette phase, des projets initiés par EUCOPPS quelques mois auparavant voient le jour. L'Espagne fournit par exemple 150 voitures Peugeots bleues à la police palestinienne. Un centre de formation à Jéricho est financé par les Britanniques. « C'est assez remarquable le nombre de choses qui ont été faites sur ce court laps de temps »[1], note le commissaire Vermeir.

En plus d'assurer un rôle de coordination des différentes contributions financières, la mission s'occupe aussi du suivi sur le terrain des différents projets financés par les États membres ainsi que par le Canada, associé à la mission depuis ses débuts. Suite à la donation espagnole par exemple, des membres d'EUPOL COPPS se rendent dans les commissariats ayant bénéficié de cette donation afin de s'assurer que les Peugeot bleues s'y trouvent encore, un trafic de voitures sévissant dans les territoires *:* « Nous avions les détails des véhicules et nous demandions à les voir. La plupart du temps ils y étaient …»[2], explique Lucien Vermeir. La mission assure aussi une formation aux équipements livrés. « C'est le pays donateur qui assure le financement de cette formation. Par exemple : comment ne pas utiliser des menottes …», ajoute-t-il avec malice.

La mission peut aussi octroyer des financements limités aux commissariats, selon les urgences du terrain. Huit *Field Police Adviser* se rendent ainsi directement dans les commissariats, et, selon les besoins, peuvent lever des sommes allant jusqu'à 10 000 euros dans le cadre du *Small Project Fond*. Junge Dieter, policier allemand et *Field Adviser* à partir de janvier 2008, est ainsi chargé du district d'Hébron, difficile à gérer du fait de tensions entre différentes grandes familles . « C'est un mécanisme assez souple », note Lucien Vermeir, dans la mesure où « il permet d'agir sans avoir l'aval de la Commission. L'idée est d'agir dans l'urgence. Si demain la cuisine d'un commissariat de police s'effondre, nous pouvons décider nous-mêmes des réparations »[3].

---

1 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire belge chef adjoint à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

2 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire belge chef adjoint à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

3 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire belge chef adjoint à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

Venant naturellement compléter ce *Small Project Fond*, un compte commun pour les grands projets a été mis en place par les pays donateurs. Ceux-ci doivent être approuvés par le *Programme Steering Committee*, composé des ministres de l'Intérieur et de la Finance palestiniens, du chef de la police, du chef de la mission EUPOL COPPS ainsi que de certains représentants des pays donateurs. « Lorsque tout le monde est d'accord, l'argent est versé sur ce compte commun »[1], précise Lucien Vermeir, qui cite l'exemple de la construction du quartier général de la police palestinienne du district de Naplouse, qui a ouvert le 21 septembre 2008, grâce au succès du plan de sécurité dans la ville[2].

L'objectifs des formations à la police palestinienne, notamment prises en charge par la France, dont le capitaine de police Rodolphe Mauget, présent depuis les débuts de la mission, est de délivrer une « culture unique à la police palestinienne » [3], alors que les policiers sont souvent formés en « URSS, ou en Égypte, voire en Yougoslavie, donnant des cultures de police bien trop différentes. Notre objectif est de fournir la même formation aux policiers palestiniens »[4]. Il est alors soutenu par un autre Français, auparavant membre de la mission EUBAM Rafah, Jean Frédéric Martin, capitaine de police, tous deux présents dans le cadre du Service de coopération technique internationale de police français. L'objectif est aussi de rendre la police civile autonome. À partir d'octobre 2008, plusieurs centaines d'officiers de police de la Ramallah *Protection and Guards Unit*[5] sont ainsi formés aux techniques des CRS françaises.

3) Exporter la règle de droit en l'absence d'une culture juridique unique et dans un contexte d'occupation

La section *Rule of Law* vient compléter ces différents volets, et renforcer l'objectif de *statebuilding* de la mission. Elle est intégrée à l'action commune de novembre 2005 par une

1 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire belge chef adjoint à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

2 Au sujet des plans de sécurité, voir PLESSIX (du), Caroline La défense israélienne face au 'dynamic security concept' : une perception européenne. In COHEN, Samy, DIECKHOFF, Alain and RAZOUX, Pierre dir. *Israël et son armée: société et stratégie à l'heure des ruptures*. Paris: étude de l'IRSEM, 2010.

3 Entretien avec Rodolphe Mauget, capitaine de police français, conseiller politique à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 18 octobre 2008 à Jérusalem

4 Entretien avec Rodolphe Mauget, capitaine de police français, conseiller politique à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 18 octobre 2008 à Jérusalem

5 Cette unité des forces de l'ordre palestinienne est chargée d'assurer la protection des 'internationaux' présents en Cisjordanie.

nouvelle action commune datée du 16 décembre 2008[1]. Les membres de la section – des juristes ou juges pour la plupart – doivent appliquer sur le terrain l'approche «globale »[2] de l'UE vis-à-vis de la réforme du système de la sécurité qui inclut le secteur juridique, en coordination avec le ministère de la Justice palestinien. Ils assurent principalement une mission de conseil envers le ministère de la Justice, notamment à travers la préparation de la 'stratégie nationale palestinienne de justice et de règle de droit, 2011-2013'[3], adoptée en juillet 2010. Une approche holistique de la sécurité est donc adoptée afin de faire face aux défis de l'application de la norme de '*civilian police primacy'* dans les territoires palestiniens. Différents obstacles, d'origines juridique, historique et culturelle, rendent néanmoins la création d'une police palestinienne indépendante et dotée d'une culture juridique unique particulièrement complexe.

Les cultures juridiques des pays européens ne ressemblent en effet guère à celles des pays du levant arabe dans lesquels le système de justice repose sur une structure souvent plus «informelle»[4]. Les conflits sont dans la mesure du possible réglés dans un cadre tribal ou interfamilial élargi : « Ce serait une honte pour nous de faire appel à une tierce partie »[5], explique Hussam Awad, chrétien palestinien originaire de *Beit Sahour*, employé de banque à Bethléem. Dans les territoires palestiniens, des 'juges tribaux' ou un '*islah man',* [l'homme qui 'répare', qui résout les conflits] selon les cas et les zones régionales dans les territoires, sont le plus souvent chargés de régler les conflits entre deux parties[6]. Cela n'empêche pas une

---

1 Council of the European Union. Joint Action 2008/958/PESC of the Council of the 16 December 2008 modifying the joint action 2005/797/PESC concerning the European Union Police mission in the Palestinian Territories. Brussels, 2008.

2 Council of the European Union. The European Union's police mission for the Palestinian Territories. June 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf [Consulté le 27 mars 2011]

3 Voir : http://www.eupolcopps.eu/sites/default/files/newsletters/March%202013%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS_EN_0.pdf [Consulté le 10 avril 2013]

4 Concernant le système de justice informel dans les territoires palestiniens, voir l'étude réalisée par des chercheurs du département de droit de l'université de Birzeit : Birzeit University-Institute of law. Informal justice: Rule of law and dispute resolution in Palestine. 2006. http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/project/outputfile/5/a391785614.pdf [Consulté le 10 décembre 2011]

5 Entretien avec Hussam Awad, diplômé en commerce de l'université de Birzeit à Ramallah, réalisé le 9 novembre 2008 à Beit Sahour, bourgade chrétienne située près de Bethléem

6 En 1994, Yasser Arafat crée un 'département des affaires tribales' afin de superviser le système de la justice informelle et autorise la création d'un comité central pour l'*islah* [résolution des conflits selon les coutumes]. Le système d'allégeance créé par l'ancien Président de l'Autorité palestinienne repose sur, et favorise, l'organisation tribale de la société palestinienne. International Crisis Group. Inside Gaza: the challenge of clans and families. 2007.

certaine forme de coordination entre les systèmes de justice tribale et formelle dans certains cas. Il existe ainsi une influence 'jurisprudentielle' des jugements tribaux sur le système juridique formel[1].

La région de Palestine a été gouvernée pendant des siècles par des puissances extérieures imposant leurs juges et leurs solutions. C'est une des raisons pour lesquelles le fait de reposer sur quelqu'un d'entièrement extérieur à la communauté afin de régler un conflit est souvent perçu comme un acte irresponsable[2]. Le réflexe de faire appel à un juge n'est donc pas automatique dans ces sociétés tribales où domine une solidarité de type mécanique[3]. Du reste, le fait que la Sharia soit la principale source de droit[4] engendre des méthodes de gestion ou de résolution de crise d'autres types, tel que le *sulh* (résolution) ou la *musalaha* (réconciliation)[5]. Néanmoins, l'augmentation du nombre de cas traités de manière 'formelle' suggère que les tribunaux palestiniens deviennent plus populaires ces dernières années auprès de la population. Par ailleurs les retards accumulés par les tribunaux ont diminué de manière continue[6].

Il n'en reste pas moins qu'il n'existe pas de réelle séparation des trois pouvoirs – exécutif, législatif et judiciaire – en Cisjordanie, s'illustrant notamment par leur concentration au sein de l'exécutif[7], plus particulièrement depuis la création du gouvernement de Salam Fayyad en juin 2007. L'absence d'un Parlement palestinien viable depuis les élections législatives de janvier 2006, dû à l'arrestation par les autorités israéliennes de la plupart des

---

http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/71_inside_gaza___the_challenge_of_clans_and_families.pdf [Consulté le 14/12/2011]

1 Birzeit University-Institute of law. Informal justice: Rule of law and dispute resolution in Palestine. 2006. Ramallah: p.82, http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/project/outputfile/5/a391785614.pdf [Consulté le 10 décembre 2011]

2 IRANI, George E. Islamic mediation techniques for Middle East conflicts. *Middle East Review of International Affairs*, 1999. http://meriajdc.ac,il/joumal/1999 lissue2/irani.pdf [Consulté le 30 avril 2008]

3 DURKHEIM, EMILE. *De la divison du travail social.* Paris: PUF, 2004.

4 Palestinian Authority. Amended Basic Law. Ramallah, 19 March 2003

5 Birzeit University-Institute of law. Informal justice: Rule of law and dispute resolution in Palestine. 2006. Ramallah: http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/project/outputfile/5/a391785614.pdf [Consulté le 10 décembre 2011], IRANI, George E. Islamic mediation techniques for Middle East conflicts. *Middle East Review of International Affairs*, 1999. http://meriajdc.ac,il/joumal/1999 lissue2/irani.pdf [Consulté le 30 avril 2008]

6 BROWN, Nathan J. Are Palestinians building a state? June 2010. Washington: http://www.carnegieendowment.org/2010/07/01/are-palestinians-building-state/1du [Consulté le 14 juillet 2011] Voir aussi les statistiques officielles palestiniennes : http://www.courts.gov.ps/atemplate.aspx?id=517 [Consulté le 10 décembre 2011]

7 ibid.

députés du Hamas, rend improbable une séparation effective des trois pouvoirs nécessaire à la création d'un État de droit.

Par ailleurs, du fait des occupations successives des territoires palestiniens, les sources juridiques sont multiples[1], ce qui ne facilite par leurs réformes, souligne Emily Rakhorst, juriste hollandaise travaillant au sein du volet règle de droit de la mission: « Ce n'est pas évident car nous devons faire face à une jurisprudence pléthorique : des sources ottomane, anglaise, égyptienne et jordanienne »[2]. La bande de Gaza a été en effet administrée par l'Égypte jusqu'en 1967, la Cisjordanie par la Jordanie jusqu'en 1988, et, avant la création d'Israël, les Anglais assuraient le respect de la norme dans toute la Palestine, d'où la complexité d'une réforme judiciaire globale. Par exemple, illustre-t-elle, « l'article 112 du code pénal jordanien de 1960 [condamnant les collaborateurs] est repris pour juger les Palestiniens ayant collaboré avec les Israéliens. La loi jordanienne condamne en effet les citoyens ayant comploté ou correspondu avec l'ennemi»[3]. Le tribunal de première instance de Jénine dut faire face au cas d'un mineur accusé en 2006 d'avoir pactisé avec l'ennemi. Le ministère public, sur la base de l'article 112, accusait le jeune homme originaire de Naplouse d'être rentré en contact avec les services israéliens de sécurité en 2005, « par son frère fugitif qui est un collaborateur », indique l'acte d'accusation. Il fut finalement acquitté en l'absence de preuve.

Le '*strategic plan'* 2010-2012[4] de la police palestinienne, élaboré par le ministère de l'Intérieur, indique ainsi qu'étant donné l'absence d'une loi règlementant globalement la police palestinienne, son travail repose sur diverses bases juridiques, dont :

1. L'article 8-9 des accords d'Oslo introduisant la création d'une police palestinienne, et l'article 3 de l'appendice 1 décrivant les devoirs de la police ainsi que ses fonctions
2. Un décret présidentiel établissant la formation de la police palestinienne (1993)

---

1 A propos des différentes sources juridiques des territoires palestiniens, voir Birzeit University-Institute of law. Informal justice: Rule of law and dispute resolution in Palestine. 2006. Ramallah: p.39, http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/project/outputfile/5/a391785614.pdf [Consulté le 10 décembre 2011]

2 Entretien avec Emily Rakhorst, juriste hollandaise à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah

3 Ibid.

4 Palestinian Authority - Ministry of Interior. Strategic Plan 2010-2012. Ramallah, 2010.

3. La loi-décret n°6 de 1963 concernant la police palestinienne et la loi n°18 de 1965, de la loi jordanienne sur l'ordre public
4. Le décret présidentiel n°12 de 2002 relatif au rattachement de la police au ministère de l'Intérieur
5. La décision n°99 de 2005 concernant l'établissement d'une police judiciaire

Par ailleurs le *Palestinian Civil Police Development Program*[1] publié en juin 2005, issu d'une « collaboration entre EUPOL COPPS et le ministère de l'Intérieur palestinien »[2], précise que « la législation est basée sur le droit pénal anglais de 1936 avec certains rajouts dont des lois égyptiennes à Gaza et jordaniennes en Cisjordanie »[3], syncrétisme juridique qui n'est pas sans poser problèmes. Une *Basic Law*[4], loi fondamentale palestinienne, a bien été approuvée en 1997 par le *Palestinian Legislative Committee* en 1997, et signée en 2002 par Yasser Arafat. Néanmoins, soupire Lucien Vermeir, « le problème, c'est que personne ne l'applique »[5].

La section *Rule of law*, après un audit mené jusqu'en janvier 2009[6], publie un plan d'action début avril indiquant la marche à suivre pour réformer le secteur judiciaire palestinien[7]. Cependant, insiste une juge italienne, il ne faut pas non plus nuire à l'indépendance de la justice palestinienne : « Les juges veulent rester indépendants, comment les aider ? »[8], s'interroge-t-elle. La question mérite en effet d'être soulevée. Comment les

---

1 Palestinian Authoriy-Ministry of Interior , EUPOL COPPS. Palestinian Civil Police Development Program, Transformational and operational Plans, 2005-2008. Ramallah, June 2005.

2 Lettre du ministre de l'Intérieur et de la sécurité nationale palestinien, Nasser Yousef, de juillet 2005, et incorporée au PCPDP. Il semble néanmoins, selon des sources européennes, que le programme ait été principalement élaboré par les Européens.

3 Palestinian Authoriy-Ministry of Interior , EUPOL COPPS. Palestinian Civil Police Development Program, Transformational and operational Plans, 2005-2008. Ramallah, June 2005

4 La *Basic Law* est un « document transitoire qui sera remplacé par une constitution palestinienne dès la création d'un État palestinien ». KHALIL Asem. The legal framework for Palestinian Security Sector Governance In FRIEDRICH, Roland, LUETHOLDS, Arnold, dir. *Entry points to Palestinian Security Sector Reform*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007, p.30-31

5 Entretien avec Lucien Vermeir, commissaire de police belge, chef adjoint à la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah, le 12 décembre 2008

6 EUPOL COPPS. Rule of Law Section. Assessment Report on the Palestinian Criminal Justice System. Ramallah, January 2009.

7 EUPOL COPPS. Rule of Law Section. Action Plan for the Palestinian Criminal Justice System. Ramallah, April 2009.

8 Entretien avec un membre la section *Rule of Law*, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008

acteurs de la mission de police européenne peuvent-ils promouvoir des réformes, introduire des normes extérieures, tout en rendant les Palestiniens acteurs de leur application ? Le manuel des missions de police à l'étranger, *Democratizing the police abroad, What to do and How to do it ?*[1], de David Bayley, aborde ce problème récurrent des missions de police, dont le nombre s'est multiplié dans le contexte de l'après-Guerre froide :

> « Les programmes d'assistance extérieures visant à réformer doivent reposer sur une 'demande' étrangère plutôt que sur l''offre' du donneur. Cette demande est la meilleure garantie de la 'durabilité' de toute initiative d'assistance »[2].

Le *Palestinian Civil Police Development Program* sur lequel repose l'action de la mission européenne, et publié seulement quelques mois avant son lancement, s'est fortement inspiré de l'ouvrage de David Bayley, souligne un membre d'EUPOL COPPS. Définissant les objectifs du plan de réforme de la police palestinienne de 2005 à 2008, le programme introduit le concept de l'*ownership* :

> « Les changements réels au sein d'une organisation ne peuvent pas être achevés depuis l'extérieur. Ils doivent venir de l'intérieur, de personnes travaillant au sein de l'organisation. L'assistance extérieure ne peut qu'aider à provoquer le changement »[3].

La demande de financement effectuée en 2008 par le ministère de l'Intérieur palestinien reprend cet objectif : « Le comité de direction de la police civile palestinienne assure 100% de l'*ownership* palestinienne » [4]. Néanmoins, l'Autorité palestinienne ne disposant pas d'une souveraineté sur l'ensemble de ses territoires, l'application de ce principe demeure problématique. Bien conscient de cette difficulté, Salam Fayyad, Premier ministre palestinien depuis juin 2007, l'introduit dans son plan de réforme 2008-2010, *Palestinian Development and Reform Plan*[5], et tente d'y faire face dans sa stratégie 2009-2011 '*Ending the occupation :*

---

1 BAYLEY, David. *Democratizing the police abroad, what to do and how to do it [Démocratiser la police à l'étranger, que faire et comment y parvenir]*. Washington: US department of Justice, 2001.

2 Ibid, p.34

3 Palestinian Authoriy-Ministry of Interior , EUPOL COPPS. Palestinian Civil Police Development Program, Transformational and operational Plans, 2005-2008. Ramallah, June 2005

4 *Funding Request* du ministère palestinien de l'Intérieur pour la conférence des donateurs à Berlin en juillet 2008, p.11

5 Palestinian Authority. Palestinian Reform and Development Plan 2008-2010. 2008, http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/PRDP-en.pdf [Consulté le 3 April 2011]

Establishing the state'[1], décrivant sa vision d'un État palestinien à construire en deux ans. C'est le défi auquel la mission européenne, qui n'a pas vocation à durer éternellement, est confrontée: Comment rendre la police palestinienne indépendante et responsable dans un contexte d'occupation ?

« Je ne vois pas le sens de l'action européenne. C'est une mission qui convient à une situation de post-conflit[2]. C'est un pays en guerre qui a d'autres priorités»[3], affirme une juriste européenne. Cette problématique est soulevée par Francis Fukuyama qui soutient que le processus de construction étatique [*statebuilding*] ne peut avoir lieu en même temps que celui de démocratisation ou de respect de la règle de droit :

> « Au sens strict, le processus de *statebuilding* consiste à assurer le monopole wébérien de la violence légitime sur un territoire donné, il s'agit donc principalement de la concentration des moyens coercitifs –soit l'armée et la police – sous le contrôle d'une autorité politique centrale. (…) Ce processus nécessite le développement de différentes institutions étatiques, en commençant par l'autorité chargée de relever les taxes (qui doit toujours être au moins partiellement coercitive) mais aussi d'agences fournissant divers biens publics. Or, au contraire, le respect de la règle de droit et de la démocratie nécessite une limitation de l'autorité coercitive de l'État »[4].

Le processus de construction étatique devrait en ce sens précéder tout effort de démocratisation, comme l'affirment les tenants du concept du « *sequencing* »[5]. Autrement dit, avant de démocratiser ou de réformer, il faut s'assurer que certaines conditions préalables, ou

---

1 FAYYAD, Salam. Ending the occupation: establishing the state, program of the thirteen government. August 2009, http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/090825%20Ending%20Occupation,%20Establishing%20the%20State%20-%20Program%20of%20the%2013%20government.pdf [Consulté le 27 March 2011]

2 Sur les enjeux et les difficultés d'une mission de police dans le cadre d'un conflit, plus particulièrement dans un contexte contre-insurrectionnel, voir *GRONO, Nick. Policing in Conflict States – Lessons from Afghanistan.Speech by Nick Grono, Deputy President of the International Crisis Group, to International Police Commissioners' Conference. 16 June 2009, http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2009/policing-in-conflict-states-lessons-from-afghanistan.aspx [Consulté le 18 juin 2013]*

3 Entretien avec un membre de la *Rule of Law*, réalisé le 13 décembre 2008 à Ramallah

4 FUKUYAMA, Francis Liberalism versus statebuilding. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3 p.11-12. (traduction de l'auteur). Concernant ce débat, voir aussi : ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 1997, vol.76, n° 6 , TILLY, Charles. War Making and State making as Organized Crime. In EVAN, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich and SKOCPOL, Theda dir. *Bringing the State Back In*. Cambridge Cambridge University Press, 1985.

5 Sur le débat entre l'approche réformiste 'séquencée' et 'gradualiste', voir le numéro spécial consacré à 'The Debate on ' Sequencing', *Journal of Democracy*, July 2007, vol.18, n°3

séquences, soient réunies, en premier lieu la présence d'un État. D'autres auteurs, dont Thomas Carothers ou Cristina Barrios, affirment que le processus de démocratisation n'exige pas forcément la présence préalable d'un État, et que par conséquent des politiques de démocratisation et de *statebuilding* peuvent avoir lieu simultanément, ou de manière graduelle[1], du fait de la complémentarité existant entre les deux processus[2]. C'est cette deuxième école qui justifie les interventions occidentales post-Guerre froide, en Afrique et au Moyen-Orient principalement.

Dans les territoires palestiniens, l'argumentation européenne consiste à lier l'objectif de *statebuilding* à celui de la réforme démocratique palestinienne et de bonne gouvernance et donc à les promouvoir de manière simultanée. L'idée est exposée dans la Feuille de route publiée en mai 2003. Mais son processus en trois phases reste gelé à la deuxième, visant à la « création d'un État palestinien indépendant avec des frontières provisoires et des attributs de souveraineté »[3]. La mission de police européenne achoppe dès ses prémices sur l'absence de souveraineté palestinienne. Son action est limitée structurellement par un environnement stratégique vis-à-vis duquel elle n'a que peu d'emprise. Le 'fayyadisme' – stratégie consistant à renforcer l'administration palestinienne et ses institutions afin de parvenir à la création d'un État – est ineffectif, malgré ses résultats tangibles en termes administratifs[4].

Le '*Strategic Plan*' 2010-2012[5] de la police palestinienne, dans une 'SWOT *Analysis*' (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threat*), liste les obstacles potentiels à la réalisation de ses objectifs, la plupart étant liés au conflit : « interruption du processus de paix, division des territoires en zones A, B et C, délais ou blocages fréquents dans la coordination avec les autorités israéliennes, régression de la situation économique et augmentation de la pauvreté et du chômage, héritage culturel et social négatif vis-à-vis du rôle de la police, armement croissant des mouvements idéologiques radicaux, lenteur du système juridique,

1 CAROTHERS, Thomas. Misunderstanding Gradualism. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3

2 BARRIOS, Cristina , SAID-ABASS, Ahamed. European Standing Group on International Relations Stockholm: 2010. http://stockholm.sgir.eu/uploads/BarriosAhamedDRAFT_dem&statebuilding.pdf [Consulté le 20 avril 2011]

3 QUARTET. A performance-based Roadmap to a permanent two-state solution to the israeli-palestinian conflict. Jerusalem, April 2003 http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2729723/A-performance-based-roadmap-to.html [Consulté le 4 avril 2011]

4 Voir à ce sujet: BROWN, Nathan J. Are Palestinians building a state? June 2010. Washington: http://www.carnegieendowment.org/2010/07/01/are-palestinians-building-state/1du [Consulté le 14 juillet 2011]

5 Palestinian Authority - Ministry of Interior. Strategic Plan 2010-2012. Ramallah, 2010

entrée de voitures volées et de drogue depuis les frontières israéliennes, et évasion de fugitifs par ces mêmes frontières »[1].

De ce fait, en l'absence d'un État palestinien responsable et indépendant, les membres d'EUPOL COPPS sont naturellement contraints par des conjectures qu'ils ne contrôlent pas. Remplir les objectifs décris dans le livre *Democratizing police abroad*[2] dans ce contexte relève de l'exploit.

Le chef de la police 'bleue' palestinienne, le général Atallah, se plaint de cette impuissance, lors d'une réunion avec la mission européenne le 17 décembre 2008 à Jéricho, en présence de l'envoyé spécial pour le conflit israélo-palestinien, Marc Otte, et de diplomates du Consulat général de France notamment, la France détenant alors la présidence du Conseil. En substance, il exprime sa déception vis-à-vis de l'assistance européenne impuissante à renforcer réellement la capacité de la police, en lui permettant par exemple de déployer des forces en dehors de la zone A. « On a pris un claque »[3], réagit sur le vif un membre de la mission. La « claque » du général vise avant tout à rappeler aux Européens les besoins réels de la police sur le terrain, au-delà des 'réformes' et du désir de visibilité de l'UE liée à sa quête identitaire sur la scène internationale.

Selon le Commandant Sufian, en charge de la coordination avec EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur, la lenteur bureaucratique européenne et le manque de moyen de la mission sont aussi en cause :

> « Nous attendons toujours des véhicules, des faxes, des photocopieuses, la réalisation de projets de maintenance… Ici, tout constitue une priorité. Nos besoins sont très importants, dans les secteurs des transports et de la communication notamment. Certains postes de police n'ont même pas de voitures. Comment voulez-vous qu'ils fonctionnent » [4] ?

---

1 Ibid.

2 BAYLEY, David. *Democratizing the police abroad, what to do and how to do it [Démocratiser la police à l'étranger, que faire et comment y parvenir]*. Washington: US department of Justice, 2001.

3 Entretien avec un membre de la mission, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah

4 Entretien avec le Commandant Sufian, responsable de la coordination avec la mission EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité palestinien, réalisé à Ramallah le 6 novembre 2008

Néanmoins, les critiques portent avant tout sur l'incapacité de l'UE à favoriser la construction d'un véritable État palestinien. Mahmoud Labdi, en charge de la communication au département des affaires internationales du Fatah, évoque avec sarcasme l'action européenne : « Nous sommes très reconnaissants, merci, des petites armes, des petites voitures, c'est très bien. Mais ce que nous voulons vraiment, c'est la démocratie, la liberté »[1] insiste-il. Ces propos rejoignent les attentes exprimées par le vice-ministre des affaires étrangères palestinien, Ahmoud Soboh: « Nous souhaiterions que l'UE donne moins d'argent et joue un rôle politique plus important, en d'autres termes, *less payer more player* »[2].

D'un point de vue sociologique, les membres d'EUPOL COPPS restent très appréciés du fait de leur expertise, ainsi que leur proximité avec les Palestiniens. « Nous avons entièrement confiance en eux », confirme le Commandant Sufian[3]. Ce n'est donc pas la compétence des membres de la mission européenne qui est remise en cause mais la capacité de la mission en elle-même.

Cette capacité est intrinsèquement limitée par l'absence de souveraineté palestinienne, et donc principalement par la dépendance de la mission à l'égard d'Israël, souligne un fonctionnaire du Conseil :

> « Nous ne pouvons rien faire sans l'accord d'Israël. Honnêtement, ils nous ont montré à différentes reprises que s'ils le voulaient, ils pouvaient bloquer chacune de nos actions sur le terrain »[4].

Si les objectifs poursuivis par EUPOL COPPS ne s'opposent pas aux intérêts israéliens, les relations entre EUPOL COPPS et Israël ont été conflictuelles dès les prémices de la mission, rappelle un fonctionnaire du Conseil :

> « Dans chaque État où une mission européenne de défense et de sécurité est instituée, un accord d'accréditation est conclu quant au concept d'opération de la mission. Mais

---

1 Entretien avec Mahmoud Labdi, directeur de la communication au département des affaires internationales du Fatah, réalisé à Ramallah le 3 novembre 2008

2 Entretiens avec Ahmoud Soboh, vice ministre des Affaires étrangères de l'Autorité palestinienne réalisé à El Baloua le 12 novembre 2008

3 Entretien avec le Commandant Sufian, responsable de la coordination avec la mission EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur et de la sécurité palestinien, réalisé à Ramallah le 6 novembre 2008

4 Entretien avec un conseiller politique du centre d'opération du Conseil réalisé en 2008 à Bruxelles

pour EUPOL COPPS, nous n'en avons pas. EUPOL COPPS a été lancée sans l'accord israélien »[1].

De ce fait, contrairement à la mission européenne située au terminal de Rafah entre Gaza et l'Égypte, EUBAM Rafah, gelée depuis 2007[2], la mission EUPOL COPPS n'a pas attendu l'aval israélien avant de voir le jour. Du reste, l'immunité diplomatique des membres de la mission leur permettant de circuler librement – a priori – dans les territoires et en Israël, n'est accordée par Israël qu'en hiver 2007, soit plus d'un an après son lancement, et sous certaines conditions, confie un membre du Conseil:

> « Afin de concéder l'immunité diplomatique à plus de 20 agents européens, ils [les Israéliens] souhaitaient qu'en retour nous changions les conclusions du Conseil affaires étrangères, à chaque fois qu'elles contenaient une critique à l'égard d'Israël, notamment au sujet des colonies »[3].

La dépendance financière et administrative d'EUPOL COPPS vis-à-vis de la délégation de l'UE[4] de Tel Aviv affecte directement les délais de délivrance de l'aide matérielle à la police palestinienne. Même les laissez-passer octroyés par Israël aux membres de la mission sont estampillés au nom de la délégation de l'UE, pesant sur le moral des membres dont les rôles ne se voient pas reconnus en tant que tels. Il faut ajouter ici que la reconnaissance diplomatique individuelle des membres de la mission a néanmoins été rendue possible grâce à l'action de la Commission européenne, et plus particulièrement de la délégation de Tel Aviv, qui, en établissant des contacts étroits avec Israël au niveau économique et scientifique, a facilité l'acceptation de la présence physique de l'UE dans les territoires, à travers les deux missions EUBAM Rafah et EUPOL COPPS.

La dépendance européenne à l'égard d'Israël s'illustre principalement par la difficulté de la mission à importer du matériel destiné à la police palestinienne. Lors des négociations

---

1 Entretien avec un conseiller politique du centre d'opération du Conseil réalisé en 2008 à Bruxelles

2 EUBAM Rafah est mise en place suite à la conclusion de l'accord AAM (*Agreement on Access and Movement*) entre Israël et l'Autorité palestinienne, en 2005, grâce aux bons offices de Condoleezza Rice et de James Wolfensohn, alors représentant spécial du Quartet. Voir partie II, chapitre II

3 Entretien avec un conseiller politique du centre d'opération du Conseil réalisé en 2008 à Bruxelles

4 Cette dépendance est notamment liée au fait qu'avant la rentrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'UE n'était pas détentrice de la personnalité juridique sur la scène internationale, contrairement à la CEE. Il reste à voir dans quelle mesure le changement introduit par le traité peut faciliter le travail des missions civiles et de défense de l'UE à l'extérieure de ses frontières.

portant sur l'importation d'équipements, les Israéliens différencient les équipements au contenu défensif et offensif. Par exemple, le gilet par balle est perçu comme un équipement 'offensif', de même que les véhicules blindés. En d'autres termes, l'UE ne peut pas fournir 'un seul tonfa' – matraque utilisée par les forces de l'ordre – à la police palestinienne sans l'accord d'Israël, et notamment du *Shin Bet*, aussi connu sous le nom de *Shabak*[1], et du ministère de la Défense israélien. Les Palestiniens ne sont pas autorisés non plus à s'entraîner au tir dans leurs territoires, ce qui limite de facto l'action de la mission, note un de ses membres:

> « Tout ce qui touche aux armes à feu, que ce soit l'équipement ou les entraînements au tir, est en dehors de notre mandat. Donc nous ne pouvons pas leur apprendre à tirer ou à entretenir des armes. C'est un problème qu'il va falloir tôt ou tard solutionner car l'armement de la police civile est un désastre. Je ne vois pas l'intérêt de continuer à leur faire traîner cette kalachnikov alors que nous pourrions leur donner un pistolet. Sur le plan de l'image, ce serait moins agressif »[2].

La mission européenne ayant notamment pour objectif de renforcer la légitimité de la police palestinienne envers la population, l'enjeu n'est pas des moindres. Donner l'image d'une police compétente ayant les moyens d'agir efficacement est difficile sans armes à feu modernes, d'autant plus que les différents groupes armés dans les territoires n'ont pas les mêmes scrupules :

> « Si les gilets pare-balles autorisés ne permettent que de se protéger du calibre d'un 22 long rifle, cela ne sert pas à grand-chose. Cela pose en effet un problème en termes de crédibilité pour l'Autorité, qui doit être capable d'affirmer son autorité »[3].

L'importation de gilets pare-balles efficaces est en effet prohibée par Israël:

> « Ils n'ont pas approuvé les gilets pare-balles, que ce soient pour les *National Security Forces* ou la *Civil Police.* Il y a différentes classes de gilets pare-balles, certains servent à arrêter les projectiles d'une carabine à plomb et d'autres servent réellement à

---

1 Acronyme hébraïque de 'Service de la sécurité général' [שירות הביטחון הכללי], l'équivalent de l'ancienne direction à la surveillance du territoire (DST) française.

2 Entretien avec un membre de la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 7 décembre 2008

3 Entretien avec François Xavier Léger, consul adjoint au Consulat général de France à Jérusalem, réalisé le 27 août 2009 à Jérusalem

arrêter des munitions de guerre. En réalité, les Israéliens sont d'accord pour approuver des gilets pare-balles qui n'en sont pas »[1].

De la même manière, la remise de sacs individuels de maintien de l'ordre est refusée, du fait « du casque »[2] qu'il comprend. La mission américaine menée par le général Dayton doit faire face aux mêmes contraintes logistiques que les Européens dans ce domaine, malgré ses relations privilégiées avec Israël. Elle est autorisée à importer de l'armement courant, mais pas « d'armement lourd »[3].

Ainsi, en 2008, le directeur du *Shin Bet,* Yuval Diskin, se montre peu enclin à permettre à la mission du général Dayton de fournir des gilets pare-balles, des véhicules blindés et armes supplémentaires aux membres des *NSF*[4]. Les Américains ne sont pas non plus autorisés à entraîner ces forces proto-militaires dans les territoires, ce qui explique en partie leur entraînement en Jordanie[5]. La *Task Force* du *Washington Institute for Near East Policy,* spécialisée dans le conflit israélo-palestinien, souligne la nécessité de rendre les réunions entre l'armée israélienne et le général Dayton plus régulières, du fait de ces problèmes logistiques:

> « Parce que tout, depuis le déploiement des troupes jusqu'aux armes, munitions, et transfert d'équipements, nécessite l'accord et une coordination avec Israël, une relation proche et productive entre le USSC et l'IDF (*Israel Defense Forces*) ainsi que le ministère de la Défense est essentielle. Néanmoins, le USSC a manqué d'un réseau de communication de haut niveau avec l'IDF et le ministère pendant longtemps, il a donc agi avec les mains liées »[6].

---

1 Ibid

2 Entretien avec un membre de la mission EUPOL COPPS, réalisé le 18 octobre 2008 à Jérusalem

3 Entretien avec un membre de la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 7 décembre 2008

4 MELMAN, Yossi. Israel has no clear or consistent policy on Gaza Strip or Hamas. *Haaretz*, 8 April 2011, http://www.haaretz.com/news/haaretz-wikileaks-exclusive/haaretz-wikileaks-exclusive-israel-has-no-clear-or-consistent-policy-on-gaza-strip-or-hamas-1.354824 [Consulté le 18 juin 2013] Cet article se base sur des télégrammes diplomatiques américains dispatchés par le site Wikileaks notamment au journal Haaretz.

5 Entretien avec Ilan Paz, ancien responsable israélien de l'administration civile en Cisjordanie de 2002 à 2005, commandant des districts de Ramallah et de Jenin, réalisé à Tel Aviv le 11 décembre 2008

6 CROUCH II, J. D., MEIGS, M. C. , SLOCOMBE, W. B. Security First: U.S. Priorities in Israeli-Palestinian Peacemaking. December 2008. http://www.washingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=303 [Consulté le 9 avril 2011]

4) EUPOL COPPS et la mission Dayton au lendemain des élections : Vers une logique contre-insurrectionnelle

Nous avons décrit précédemment les troubles engendrés par les élections législatives de janvier 2006 sur la scène politique palestinienne. Nous allons désormais en mesurer les effets sur l'action d'EUPOL COPPS. L'objectif est de montrer que l'usage non stratégique de l'UE par les États membres, à travers la promotion de la norme démocratique dans le contexte étudié, éloigne la mission de police européenne de son but final, celui de renforcer les moyens des forces de l'ordre palestiniens afin de rendre possible, in fine, l'établissement d'un État[1]. Elle prend en effet progressivement les traits d'une mission de type contre-insurrectionnel.

Après la victoire du Hamas et la prise de la bande de Gaza en juin 2007, le Quartet relance la RSSP lors de la conférence d'Annapolis de novembre 2007. Deux généraux américains sont envoyés sur le terrain afin de superviser le processus d'Annapolis, en plus du général Dayton : le général William Fraser, chargé d'évaluer la mise en œuvre de la première phase de la Feuille de route par les Israéliens et Palestiniens, et le général James Jones, envoyé spécial pour les questions de sécurité.

Au niveau des méthodes utilisées par les Européens et les Américains sur le terrain, elles diffèrent sensiblement. La mission européenne s'évertue à favoriser la proximité avec la population alors que les États-Unis – dont les ressortissants ne sont a priori pas autorisés à circuler dans les territoires – externalisent volontiers leurs tâches. Ils emploient notamment des sociétés privées chargées de la formation des bataillons des NSF en Jordanie[2] depuis juin 2007, ou encore des ressortissants britanniques et canadiens afin d'assurer la représentation de la mission américaine en Cisjordanie. En mai 2011, 4000 officiers de sécurité palestiniens sont ainsi entraînés par la mission américaine[3].

---

1 Conseil de l'Union européenne. Action commune du Conseil concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens. 14 novembre 2005 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_300/l_30020051117fr00650069.pdf [Consulté le 15 juin 2013]

2 Entretien avec un membre d'EUPOL COPPS réalisé en automne 2008 à Jérusalem

3 KATZ, Yaakov. Government: PA men can keep training in Jordan. *The Jerusalem Post*, 23 May 2011. http://www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=221758 [Consulté le 23 mai 2011]. Par ailleurs en novembre 2010, le lieutenant général Dayton est remplacé par le lieutenant général Moeller, nouveau coordinateur américain du secteur de la sécurité vis-à-vis des Palestiniens et des Israéliens. Il est donc chargé comme son prédécesseur de la supervision des entraînements en Jordanie ainsi que de la direction de la reforme du secteur de sécurité palestinien.

Certains observateurs affirment que la mission américaine ne viserait qu'à affaiblir les forces du Hamas afin d'assurer la sécurité d'Israël, alors que l'action européenne s'inscrirait dans un agenda de construction étatique. Un membre d'EUPOL COPPS affirme ainsi qu'au sein d'un futur État palestinien, les NSF seraient vouées à disparaître du fait de leur caractère militaire:

> « Seules la *Presidential Guard* et la *Civil Police* devraient se maintenir dans le cadre d'un État. Les formations de militaires palestiniens par des militaires américains sont donc anticonstitutionnelles. Elles vont à l'encontre d'un État palestinien démilitarisé ou non militarisé»[1].

Néanmoins, rien ne permet d'affirmer que les NSF ne se maintiendraient pas dans le cadre d'un État palestinien puisque sa nature reste indéfinie. Israël continuerait d'exiger de l'Autorité qu'elle éradique toutes activités de terrorisme sur son territoire, mission impossible à tenir sans la présence d'une force armée.

En outre, au niveau des objectifs, les missions américaine et européenne se rejoignent. Les effets des élections de 2006 sur leurs agendas le démontrent. Les Européens comme les Américains ne veulent pas d'un État palestinien gouverné par le Hamas. Les Européens sont bien conscients de la nécessaire coopération avec les Américains dans la région[2].

L'utilisation du concept de contre-insurrection, défini généralement comme une réaction répressive, dans un État donné, contre un groupe d'insurgés au sein de la population cherchant à se saisir du pouvoir[3], est problématique ici puisqu'il n'existe pas d'État palestinien. Est-il alors possible de s'insurger contre une Autorité qui ne détient ni souveraineté ni territoire à proprement parler ? Par ailleurs, comme nous l'avons souligné, le Hamas a été élu par la majorité des Palestiniens. Nous utilisons donc le concept de contre-

---

1 Entretien avec un membre de la mission EUPOL COPPS, réalisé à Jérusalem le 20 octobre 2008

2 Voir les conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 qui appelle à une « collaboration », et de Séville des 20 et 21 juin 2002 qui souligne le travail commun de la « communauté internationale, en particulier avec les États Unis à travers le Quartette ». Voir aussi au sujet des objectifs communs poursuivis par les États européens et les États Unis dans la région : MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.145.

3 GALULA, David dir. *Counter-insurgency warfare.* New York Frederick A. Praeger, 1964. p.3. La stratégie du général américain David Pétraus, commandant en chef des forces de l'ISAF en Afghanistan depuis 2010, s'inspire des thèses de cet officier français dont l'ouvrage, publié d'abord aux États-Unis, repose notamment sur son expérience de la guerre d'Algérie.

insurrection uniquement parce qu'il caractérise bien l'esprit de l'action européenne et américaine sur le terrain. Si les membres du Hamas ne peuvent pas être considérés légitimement comme des 'insurgés', c'est bien une stratégie de type contre-insurrectionnel à laquelle ont recours les deux membres du Quartet, en coordination avec Israël.

En effet, en plus de cesser leur financement à l'Autorité palestinienne – exception faite du cabinet présidentiel – les États membres décident de geler l'activité de la mission de police. Les salaires des policiers palestiniens de l'Autorité, présents à Gaza et en Cisjordanie, et jusque-là financés par l'UE, cessent d'être versés, à partir de mars 2006. Les policiers continuent néanmoins généralement à travailler[1]. La mission européenne n'est donc active que quelques mois après son lancement, avant d'être entièrement gelée.

Cette décision contraste nettement avec le concept européen d'aide à la réforme de systèmes de sécurité qui affirme que « le soutien de l'UE se basera sur les normes démocratiques et les principes de droits de l'homme reconnus internationalement ainsi que la règle de droit » [2]. Elle repose, nous l'avons vu, sur la perception du Hamas comme une menace par les États membres ainsi que les États-Unis, dont la prise de pouvoir serait à même de remettre en cause la stabilité de la région. Cette perception explique l'émission des trois conditions par les membres du Quartet fin janvier 2006 permettant d'évincer en toute légitimité le Hamas du gouvernement de l'Autorité palestinienne [3]. La réaction européenne ne repose donc pas sur une évolution soudaine de la hiérarchie des normes dans l'action extérieure de l'UE – la sécurité passant soudainement en tête des priorités, au-dessus de la norme démocratique [4] – mais d'une volonté constante de préserver la stabilité des territoires.

De leurs côtés, les États-Unis, à travers la mission du Général Dayton, rompent tout lien avec l'Autorité palestinienne, sauf avec le cabinet du Président. Ils retirent les services de

---

1 Entretien avec Rodolphe Mauget, capitaine de police français, conseiller politique à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 18 octobre 2008 à Jérusalem

2 Council of the European Union. EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform. 13 October 2005, http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/EU_Concept_for_ESDP_support_to_Security_Sector_Reform.pdf [Consulté le 20 avril 2011]

3 Intervention de Giora Eland, ancien directeur du *National Security Council* israélien, lors du 'Strategic dialogue' annuel entre *l'Institut for National Security Studies* (INSS), la Friedrich-Ebert-Stiftung, et le Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), les 24 et 25 mai 2011 à Tel Aviv

4 C'est l'explication avancée par Sandra Pogodda : POGODDA, Sandra. International support for undemocratic state-building in Palestine (to be published). *Democratization,* special issue "Do all good things go together?", 2012

sécurité, notamment la *Preventive security force* ainsi que les *NSF* des mains du ministère de l'Intérieur, alors dirigé par un membre du Hamas. Ce dernier réagit en avril 2006 par la création d'une nouvelle force placée sous les ordres du ministère de l'Intérieur, *l'Executive force*[1]. Aux côtés des Britanniques et des Canadiens, les États Unis s'évertuent à renforcer la *Presidential Guard* et la *Preventive security force*, que contrôle Mahmoud Abbas. Par ailleurs, les États Unis augmentent leur financement et leurs aides techniques aux services de sécurité contrôlés par le Fatah à Gaza. Ironie de l'histoire, après avoir tout fait pour retirer des mains du Président de l'Autorité, du temps d'Arafat, le commandement des services de sécurité – par la création d'un poste de Premier ministre et par la RSSP notamment – l'UE et les États Unis cherchent désormais à renforcer l'emprise présidentielle sur le secteur de la sécurité.

Ainsi, après 2006, les deux objectifs – la RSSP et le renforcement des forces du Fatah contre celles du Hamas – poursuivis par les missions européenne et américaine sont antagoniques. Alors que la RSSP vise principalement à décentraliser la gouvernance des forces de sécurité palestiniennes, la mission du général Dayton et EUPOL COPPS agissent désormais à contre-courant de ce processus. Un épisode évoqué par le journaliste David Rose dans *Vanity Fair*, illustre ces contradictions. En décembre 2006, lors d'une rencontre entre le général Dayton et l'ancien conseiller à la sécurité du Président Abbas, et ancien homme fort du Fatah à Gaza, Mohammed Dahlan, dans les bureaux de la mission américaine, le général affirme qu'il désire démanteler les forces de la *Preventive security force*, réputées pour avoir recours à la torture et aux kidnappings. Mohammed Dahlan tourne en ridicule cette idée : « La seule institution qui protège encore le Fatah et l'Autorité à Gaza est celle que vous souhaitez éliminer ». Le général Dayton réplique : « Nous voulons vous aider, de quoi avez-vous besoin »[2] ? Le soutien américain aux forces de Dahlan s'avère par la suite difficilement compatible avec les exigences des réformes du secteur de la sécurité.

La priorité des États-Unis et des États membres est donc d'assurer la supériorité des forces du Fatah sur le terrain, dans sa lutte contre celles du Hamas, et plus particulièrement à

---

1 FRIEDRICH, Roland , LUETHOLDS, Arnold. *Entry points to Palestinian Security Sector Reform.* Genève Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007. p.22

2 ROSE, David. The Gaza Bombshell. April 2008. http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804 [Consulté le 15 septembre 2010] ; Voir aussi à ce sujet : International Crisis Group. Squaring the circle: Palestinian security reform under occupation. 2010. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/98-squaring-the-circle-palestinian-security-reform-under-occupation.aspx [Consulté le 6 March 2011]

Gaza. Le gouvernement d'union nationale, formé en mars 2007, après la signature de l'accord de cessez-le-feu à la Mecque en février, ne survit pas aux tensions internes et aux pressions internationales. Après de violentes confrontations entre les deux factions dans la bande de Gaza en juin 2007, le Hamas prend le contrôle du palais présidentiel et des quartiers généraux du Fatah. Mahmoud Abbas décide alors de dissoudre le gouvernement et déclare l'état d'urgence. Le nouveau gouvernement pro-Fatah dirigé par Salam Fayyad, à partir du 15 juin, est soutenu par l'UE et les États-Unis. La nouvelle division politique des territoires offre dès lors un nouveau terrain de nuisance potentiel aux acteurs régionaux désireux d'imposer leurs préférences politiques. Cette évolution met ainsi en péril la stabilité régionale – pourtant un des objectifs majeurs poursuivis par l'UE et les États Unis[1].

Après la prise de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007 et la constitution du gouvernement de Salam Fayyad en Cisjordanie, l'UE reprend ses versements aux policiers de l'Autorité, à « condition qu'ils restent chez eux », et ne viennent pas gonfler les rangs des forces du Hamas[2]. L'action de la mission de police européenne se limite désormais à la Cisjordanie. Alors que les États-Unis concentraient leur action jusqu'alors dans la bande de Gaza, afin de renforcer les forces palestiniennes de l'Autorité notamment à travers Mohammed Dahlan, le général Dayton décide de se limiter au territoire cisjordanien.

Une nouvelle stratégie commune est alors définie lors de la conférence d'Annapolis en novembre 2007, celle du '*West Bank first*'[3]. L'objectif est de faire de la Cisjordanie un modèle[4] de sécurité et de gouvernance, à travers le renforcement des forces de d'Autorité et l'amélioration du niveau de vie des Palestiniens de Cisjordanie. Des 'plans de sécurité' sont alors mis en place à Naplouse, Jénine et Hébron, ainsi que dans une moindre mesure à

---

1 European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003, MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. p.145.

2 Entretien avec le major Sufian, responsable de la coordination avec la mission EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur palestinien, réalisé à Ramallah le 6 novembre 2008

3 Voir aussi la réaction de Robert Malleh et Aaron David Miller dans le Washington Post de juin 2007 : West Bank first : It won't work. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/18/AR2007061801365.html [Consulté le le 20 avril 2011]

4 International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011]

Bethléem, entre Novembre 2007 et Décembre 2008[1]. Ils sont exécutés par les forces de sécurité palestiniennes, avec l'appui des missions européenne et américaine[2]. L'objectif est de renforcer les forces de l'ordre de l'Autorité palestinienne et de démontrer à Israël la capacité de l'Autorité à assurer la sécurité, afin de la convaincre de démanteler certains checkpoints.

Les plans de sécurité visent à concrétiser le '*dynamic security concept'* théorisé par l'équipe du Quartet, qui consiste à provoquer un effet boule de neige sur les secteurs économique et surtout politique, comme l'explique le diplomate Anis Nacrour: « Le succès du redéploiement des personnels du secteur de la sécurité palestinienne peut engendrer un cercle vertueux renforçant le processus politique »[3]. La même logique est contenue dans la Feuille de route visant à créer un État palestinien en assurant en premier lieu la sécurité des territoires, afin de rassurer Israël. Bien que cette stratégie porte des fruits à Naplouse et Jénine, les résultats à Hébron sont bien plus contrastés.

À Naplouse, l'objectif est de restaurer l'ordre afin de favoriser le redéploiement des forces de sécurité de l'Autorité palestinienne. La police civile contribue activement à ce plan de sécurité à travers la restauration de la règle de droit dans cette ville connue pour la présence de nombreux activistes politiques. Ce processus a un effet boule de neige sur le nord de la Cisjordanie:

> « Alors que l'ordre est restauré à Naplouse, les *National Security Forces* se sont déployées dans des villes situées à proximité, comme Tubas, Tulkarem, Qalqilya, Salfit et dans des villages de la campagne environnante »[4].

À Hébron, l'objectif est plus compliqué à atteindre, souligne un ancien responsable de l'administration civile israélienne pour la Cisjordanie et la vallée du Jourdain, Ilan Paz :

> « La situation s'est en effet améliorée, grâce au maintien de l'ordre, de la loi et de la sécurité. Néanmoins, le plus facile était fait avec les plans de sécurité à Jénine et à

---

1 Voir la carte de la Cisjordanie après les accords d'Oslo II, et le second redéploiement israélien, en annexe : annexe 3

2 Entretien avec le diplomate français Anis Nacrour, ancien conseiller en sécurité au Quartet, réalisé à Jérusalem le 9 décembre 2010

3 Entretien avec le diplomate français Anis Nacrour, ancien conseiller en sécurité au Quartet, réalisé à Jérusalem le 9 décembre 2010

4 International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. p.9, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011]

Naplouse. Dans le Sud, à Hébron, la plupart de la population soutient le Hamas, ce qui n'est pas le cas au Nord de la Cisjordanie »[1].

Les forces de sécurité palestiniennes se redéploient ainsi à Hébron, durant l'automne 2008, malgré l'opposition d'une partie de la population réticente à l'exercice du monopole de la force par l'Autorité palestinienne. Des membres du Hamas dénoncent le plan de sécurité comme un moyen d'annihiler sa présence dans la région.

Sur le terrain, ces plans de sécurité permettent en effet d'arrêter un certain nombre de ses membres en Cisjordanie, dans le contexte de la guerre indirecte que se mènent alors les deux frères ennemis[2]. Néanmoins, s'ils permettent de renforcer les forces de sécurité de l'Autorité en Cisjordanie, la présence du Hamas n'est pas complètement annihilée. Ayant remporté les élections municipales de 2004-2005 dans les districts d'Hébron et Bethléem notamment, son éradication pourrait engendrer un mouvement de révolte populaire. Les vagues d'arrestations engendrées par ces plans, ainsi que les conditions de détention des membres du Hamas, provoquent tout de même de vives critiques de la part de la population, portant notamment sur l'absence de légalité des méthodes employées. Le père d'un jeune palestinien enfermé dans une prison du Fatah se plaint :

« Pourquoi devrais-je gâcher mon argent ? Les avocats ne peuvent rien faire. L'Autorité refuse de parler avec eux. Il n'y a pas de loi en Cisjordanie »[3].

Le cas d'Hébron symbolise ainsi la difficulté d'appliquer la norme du monopole de la force légitime par l'Autorité palestinienne dans toute la Cisjordanie, dans le contexte de son illégitimité démocratique. L'effet boule de neige des plans de sécurité achoppe ainsi sur cette ville du Sud, souligne un membre du Quartet :

« Pour ce qui est de Naplouse et de Jénine, c'est un grand succès. Avant février 2008, c'était impossible de circuler dans la vieille ville de Naplouse, jamais je n'y aurais

---

1 Entretien avec Ilan Paz, ancien responsable israélien de l'administration civile en Cisjordanie de 2002 à 2005, commandant des districts de Ramallah et de Jenin, réalisé à Tel Aviv le 11 décembre 2008

2 A ce sujet, certains '*Palestinian Papers'* publiés sur le site d'Al Jazeera, montre la détermination du Fatah afin de contrer l'influence du Hamas en Cisjordanie, plus particulièrement suite à la conférence d'Annapolis, passant notamment par le contrôle des œuvres de charité islamiques en Cisjordanie. Voir http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/201112511595595810.html [Consulté le 5 janvier 2012]

3 International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. p.25, http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011]

emmené Tony Blair. En revanche, je ne l'emmènerai pas à Hébron, la situation y est trop instable »[1].

Au-delà de la popularité dont y jouit le Hamas, les difficultés proviennent aussi de son statut particulier. D'importantes colonies y sont en effet situées, du fait de la présence du tombeau des patriarches, Abraham, Isaac et Jacob et leurs épouses, Sarah, Rebecca et Léa, au cœur de la ville. Elle est ainsi divisée en deux zones depuis le protocole d'Hébron de 1997 : H1 sous responsabilité palestinienne et H2 sous responsabilité israélienne. La cohabitation entre les deux communautés y est particulièrement conflictuelle, certains Palestiniens et Israéliens allant même jusqu'à s'envoyer des projectiles à travers leur fenêtre respective donnant sur la sépulture d'Abraham, depuis la mosquée et la synagogue, toutes deux attenantes à la sépulture. Du reste, les colons – qui ne souhaitent en aucun cas voir leur défense assurée par les forces de sécurité palestiniennes – constituent le nerf de la contestation contre le départ de troupes israéliennes résultant du succès relatif des plans de sécurité.

Face à la stratégie du '*West Bank First'*, et de la réforme du secteur de la sécurité en Cisjordanie, le Hamas applique celle du « *Law and Order* »[2] [loi et ordre] et du « *Islamic Policing* » [maintien de l'ordre islamique] dans la bande de Gaza. C'est une véritable lutte normative que se mènent l'Autorité palestinienne et le Hamas, dont l'enjeu est la constitution d'un modèle de gouvernance palestinien potentiellement applicable à un futur État. De fait, le secteur de la sécurité personnifie et illustre le modèle sociétal promu par le Hamas, caractérisé par un système sécuritaire et théologique omniprésent dont le potentiel totalitaire inquiète[3]. Il est frappant néanmoins de considérer l'efficacité du gouvernement dirigé par Ismail Hanieh afin d'assurer l'ordre dans la bande de Gaza[4], malgré le blocus israélien et le boycott imposé par les membres du Quartet.

La stratégie du Hamas s'accompagne d'un processus d'islamisation de la société. En ce sens, le '*policing*' à Gaza se différencie nettement du modèle plutôt libéral promu par la police cisjordanienne, encourageant par exemple les femmes à porter plainte en cas de violence et créant à cet effet une cellule de police composée uniquement de femmes. La

---

1 Entretien avec un membre du Quartet réalisé le 8 décembre 2008 à Jérusalem

2 SAYIGH, Yezid. *"We serve the People": Hamas policing in Gaza.* Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

3 ibid. p.110

4 ibid. p.2

police gazaouie est plutôt chargée de participer activement à la création d'une « société de surveillance »[1], selon Yezid Sayigh, grâce à son rapport privilégié avec la population :

> « Le modèle normatif dont il [le Hamas] fait la promotion privilégie une vision de l'ordre social qui va à l'encontre – voire qui élimine – l'essence des droits de l'homme : liberté individuelle, tolérance de la différence et de la contestation »[2].

Par exemple, une commission chargée de l'orientation politique et morale [*Political and Moral Guidance Commission*] a été intégrée au ministère de l'Intérieur, et chargée de l'application des principes islamiques au sein du secteur de la sécurité. Un département au sein de la commission doit en assurer l'orientation religieuse, et entraîne ainsi le personnel de la sécurité à mémoriser et à réciter le Coran. Le comité pour la *Sharia* – loi islamique – créé en novembre 2009 et rattaché au bureau du commandant de la police civile, organise pour sa part des conférences et formations religieuses dans les différentes stations de police, auxquelles sont conviés les policiers comme les détenus. Le comité doit aussi régler les questions concernant l'application de la jurisprudence islamique au sein des activités de police. Les agents de circulation sont par ailleurs chargés de distribuer aux conducteurs gazaouis des cassettes contenant des sermons religieux.

La police est non seulement chargée du maintien de l'ordre, mais doit aussi refléter et défendre le modèle sociétal islamiste promu par le Hamas, contre lequel s'érigent les États membres et les États-Unis à travers leur soutien aux services de sécurité de l'Autorité palestinienne [3]. Elle est en ce sens un vecteur normatif du Hamas à l'égard de la population gazaouie, ce qui explique sa prééminence au sein des services de sécurité. La police civile est en effet plus nombreuse en valeur absolue à Gaza qu'en Cisjordanie, alors que la population gazaouie est largement inférieure en nombre à la population cisjordanienne. Le nombre de policiers est généralement estimé entre 8 500 et 9 200 à Gaza – sur un total compris entre 12 520 et 15 420 membres des forces de sécurité du Hamas– et entre 7 300 et 8 000 en Cisjordanie[4].

---

1 ibid. p.101

2 ibid. p.36

3 Voir au sujet de la position européenne face à la radicalisation islamiste : EMERSON, Michael, KAUSCH, Kristina , YOUNGS, Richard dir. *Islamist radicalisation: the challenge for Euro-Mediterranean relations.* Brussels-Madrid: Centre for European Policy Studies-FRIDE, 2009.

4 SAYIGH, Yezid. *"We serve the People": Hamas policing in Gaza.* Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

Ainsi, les deux territoires sont le théâtre d'un combat téléologique, motivant la lutte armée[1]. Depuis le milieu de l'année 2009, le Hamas doit aussi faire face à une radicalisation de certains groupes dont des militants islamistes salafistes opérant hors du contrôle du Hamas. Le 14 août 2009, les forces de sécurité du Hamas prennent ainsi d'assaut une mosquée et son voisinage tenus par un groupe djihadiste de type salafiste qui avait déclaré l'existence d'un émirat islamique. Ils éliminent 25 personnes, dont son chef et son conseiller militaire[2]. Au lendemain des évènements du Printemps arabe, la montée en puissance de groupes de type djihadiste et salafiste à Gaza, comme dans le Sinaï, rend le contrôle du territoire de plus en plus ardu pour le Hamas. Or ni l'Égypte de Mohamed Morsi, ni le Hamas ne souhaitent déclencher un conflit d'envergure avec Israël. Ces groupes armés représentent aussi une menace évidente pour Israël. Au mois d'octobre 2012, les forces israéliennes éliminent ainsi Hisham al-Saedni, un des chefs des militants salafiste-djihadistes qui opèrent dans la bande de Gaza[3]. La politique de blocus et le boycott vis-à-vis de la bande de Gaza qui font suite aux élections de 2006 favorisent ainsi la radicalisation d'une partie de la population de Gaza, à même d'accroître le risque d'instabilité.

Ainsi, malgré le succès relatif des plans de sécurité en Cisjordanie, l'effet boule de neige escompté sur le processus politique n'a pas abouti. Réformer le secteur de la sécurité d'une Autorité sans État[4], sous occupation, et divisée politiquement et géographiquement, s'avère irréalisable sur le terrain. Si Israël a démantelé quelques checkpoints et barrages ou

---

1 AFP. Cisjordanie: 36 militants du Hamas interpellés par la police palestinienne. *AFP*, 11 juin 2009. http://www.cpam1610.com/2009061116400/Internationales/cisjordanie-36-militants-du-hamas-interpelles-par-la-police-palestinienne.html [Consulté le 12 juin 2009], ISSACHAROFF, Avi , HAREL, Amos. Shin Bet visits West Bank cities to boost security ties with PA. *Haaretz*, 12 July 2010. http://www.haaretz.com/blogs/mess-report/mess-report-shin-bet-visits-west-bank-cities-to-boost-security-ties-with-pa-1.301345 [Consulté le 13 juillet 2010], LAPPIN, Yaakov. PA detains Hamas members planning J'lem bombing *Jerusalem Post*, 18 novembre 2010. http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=195779 [Consulté le 19 novembre 2010]

2 SAYIGH, Yezid. *"We serve the People": Hamas policing in Gaza.* Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

3 DONNISON, Jon. Israel seeks to contain Gaza's Salafi-jihadist threat. *BBC news*, 15 October 2012, http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19952325 [Consulté le 17 juin 2013]

4 BRYNJAR, Lia. *A police force without a state: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza.* Reading Ithaca Press, 2007. , International Crisis Group. Squaring the circle: Palestinian security reform under occupation. 2010. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/98-squaring-the-circle-palestinian-security-reform-under-occupation.aspx [Consulté le 6 March 2011], PLESSIX (du), Caroline La défense israélienne face au 'dynamic security concept' : une perception européenne. In COHEN, Samy, DIECKHOFF, Alain and RAZOUX, Pierre dir. *Israël et son armée: société et stratégie à l'heure des ruptures*. Paris: étude de l'IRSEM, 2010.

postes de contrôle en Cisjordanie, ils n'ont pas été suffisants pour constituer le préalable espéré à l'évacuation future des colonies israéliennes, ni même pour favoriser une réelle liberté de circulation des marchandises dans le territoire.

Le lobby de colons, particulièrement puissant en Israël du fait d'une stratégie de pénétration de l'État très efficace[1], s'oppose systématiquement à toute évacuation israélienne, même des checkpoints. En outre, le gouvernement israélien refuse d'évacuer la Cisjordanie tant qu'il ne recevra pas d'assurances ou de garanties satisfaisantes qu'une autre force sera à même d'y combattre les organisations terroristes remettant en cause sa sécurité[2], dont le Hamas. Or le Fatah n'a ni les capacités – limitées de fait par Israël – ni la volonté n'accomplir entièrement ce rôle. Israël s'estime donc pour le moment le seul à pouvoir l'assurer. Structurellement donc, le '*dynamic security effect'* escompté sur le secteur politique a peu de chance d'aboutir.

Depuis les élections de 2006, le Hamas et le Fatah se définissent tous deux comme les détenteurs du monopole de la force légitime. D'un point de vue wébérien, et hobbésien, en l'absence d'un contrat social unique entre la population et son gouvernement, il est difficile d'imaginer la constitution d'un État palestinien unifié dans ce contexte. La structure normative du Quartet – constituée de la solution de deux États, de la '*West Bank first Strategy'*[3] et l'isolation du Hamas – plutôt que de renforcer l'Autorité palestinienne, semble plutôt geler toute issue politique au conflit.

---

1 HAKLAI, Oded. Religious—Nationalist Mobilization and State Penetration: Lessons From Jewish Settlers' Activism in Israel and the West Bank. *Comparative Political Studies*, 2007, vol.40, n° 6

2 Des discussions au sujet d'une force multinationale à même d'assumer ce rôle sont en cours, plus particulièrement depuis 2001 suite aux paramètres Clinton. Les documents révélés par *Wikileaks* montrent par ailleurs que ce sujet reste au cœur des négociations : http://www.ajtransparency.com/en/search/node/international%20force?page=12 [Consulté le 1 juin 2011]

3 Avant l'échec de la stratégie du '*West Bank first'*, celle du '*Gaza first'* avait aussi échoué fin août 2002, en pleine intifada palestinienne, alors qu'Israël s'était engagé à évacuer ses forces de sécurité de certaines zones de la bande de Gaza, puis progressivement de Bethléem et d'Hébron. Le ministre israélien de la Défense, Benjamin Ben-Eliezer, avait alors justifié le gel de ce plan notamment par la présence suspicieuses de tonneaux flottants au large des côtes gazaouies qui se sont avérées contenir des réfrigérateurs, et non pas des armes. Voir au sujet de la stratégie du Gaza first : ESPOSITO, Michele K. . Quarterly Update on Conflict and Diplomacy: 16 August-15 November 2002. *Journal of Palestine Studies*, 2002, vol.32, n° 2 p.120-121.

Conclusion

Nous mettons en exergue dans cette thèse le concept de système européen en politique étrangère comme outil d'analyse pertinent afin d'étudier la politique étrangère européenne telle qu'elle fonctionne, et non pas telle qu'elle devrait fonctionner. À travers son utilisation, nous démontrons que la politique étrangère commune envers la solution de deux États s'explique par les **usages de l'UE que font la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni en politique étrangère entre 1973 et 2012**. La compréhension de la politique étrangère en tant que système met en valeur la nature dynamique et interactive de son mode de gouvernance.

C'est aussi le dépassement de « l'obstacle épistémologique de l'opinion »[1] – auquel fait référence Gaston Bachelard – envers notre propre objet de recherche que le SEPE a facilité. L'opinion commune', en Europe du moins, est que la politique étrangère commune envers le conflit reflète la préférence des États membres pour cette 'position équilibrée' qu'est la solution de deux États. L'adoption de cette solution serait ainsi fruit d'une européanisation progressive des politiques étrangères des États membres suite à la Déclaration de Venise de juin 1980. Le discours européen lui-même est analysé en termes positivistes. Le consensus est compris et évalué à la lumière de ce qu'il dit. Les blancs du discours européen sont laissés de côté pour mieux se concentrer sur ce qui semble être l'essentiel.

Or, nous montrons que c'est justement dans ce qui n'est pas dit et dans la manière dont les États membres façonnent les blancs de ce discours, les manipulent et les remettent en question, que se situe véritablement l'essence de la politique étrangère européenne. La prise en compte des actions des divers agents du SEPE, et principalement celles des États membres, nous permet de dévoiler les usages qu'ils font de l'UE au sein de ce système. Ces usages nous fournissent des clés de compréhension non seulement pour décrypter les blancs du discours européen, mais aussi pour mieux comprendre la politique commune elle-même, ce qu'elle fait et ce qu'elle s'abstient de faire, envers les Palestiniens et les Israéliens.

Notre démonstration au long des quatre parties qui constituent notre thèse s'est fondée sur une hypothèse générale et trois sous-hypothèses :

***Hypothèse générale** : L'utilisation du concept de système européen en politique étrangère (SEPE) permet de comprendre l'essence de la politique européenne*

[1] BACHELARD, Gaston. *La formation de l'esprit scientifique, contribution à une psychanalyse de la connaissance objective.* Paris: Librairie philosophique J.Vrin, 1960. p.14.

commune envers le conflit, issue des interactions entre ses différents agents et de leur usage des normes européennes, comprises comme les outils principaux de l'action extérieure de l'UE.

***Sous hypothèse 1** : La gouvernance de ce système est dynamique dans la mesure où le contenu de la norme de deux États, adoptée par les États membres, fait l'objet d'un processus de renégociation par les agents du SEPE.*

***Sous hypothèse 2** : La prise en compte de la politique de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni à l'égard du conflit et de ses acteurs, facilite la déconstruction du consensus européen en mettant en valeur les motifs de son adoption et de sa promotion.*

***Sous hypothèse 3** : Les usages stratégiques – fonctionnels, réalistes et normatifs – que font ces États membres de l'UE, expliquent à la fois la politique commune ainsi que le fonctionnement du SEPE envers ce dossier.*

Reprenant le concept de système introduit par Brian White[1] et Christopher Hill[2] concernant la politique étrangère européenne, nous avons prouvé notre **hypothèse générale** en montrant que la politique étrangère européenne envers la solution de deux États, afin d'être expliquée, doit être analysée comme un système composé des politiques étrangères des États membres et l'action extérieure européenne, regroupant l'ensemble des politiques de l'UE dirigées vers le reste du monde[3]. D'une part, nous constatons que ce sont les interactions des agents du SEPE qui font la politique étrangère commune. D'autre part, nous mettons en évidence que les normes européennes – techniques, politiques et comportementales – constituent les principaux outils de l'action extérieure européenne. La conceptualisation de la politique étrangère comme système facilite son analyse telle qu'elle est : le résultat parfois

1 WHITE, Brian. The European Challenge to Foreign Policy Analysis. *European Journal of International Relations*, 1999, vol.5, n° 1

2 HILL, Christopher , SMITH, Michael. *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005. p.33.

3 Cette définition de l'action extérieure européenne est celle adoptée par l'UE elle-même. Voir : Toute l'Europe. L'action extérieure de l'Union européenne. http://www.touteleurope.eu/fr/actions/relations-exterieures/action-exterieure/presentation/l-action-exterieure-de-l-union-europeenne.html [Consulté le 19 mars 2013]

paradoxal d'actions menées par les États membres, les institutions européennes et les représentations européennes sur le terrain, comprenant les délégations de l'UE et des Consulats et Ambassades des États membres dans les États tiers.

Dans un premier temps, nous avons prouvé que les interactions entre les politiques étrangères des États membres et l'UE expliquaient les motifs de l'adoption de cette norme politique, puis de sa diffusion, de 1973 à 2012. Les consensus européens sur le conflit sont en effet le fruit des interactions entre les États membres lors des différents Conseils. Ceux-ci résultent de la manière dont les États souhaitent se saisir de la CEE, puis de l'UE, afin de faire face à un contexte international particulier, de la Déclaration de Copenhague de novembre 1973 reconnaissant des « droits légitimes »[1] aux Palestiniens au lendemain de la guerre du Kippour, au rappel de la Déclaration de Berlin de mars 1999 lors du Conseil affaires étrangères de mai 2011, affirmant la disposition de l'UE, « le moment venu », à reconnaître un « État Palestinien »[2]. Ce sont aussi ces interactions qui expliquent les non-dits du discours européen. Au sein des conclusions du Conseil affaires étrangères du 8 décembre 2009, Jérusalem est ainsi décrite comme étant à la fois la capitale d'Israël et du futur État palestinien[3], sans qu'il soit fait référence à des limites précises, ni à un mode d'administration particulier.

L'étude de la politique étrangère comme système nous permet de montrer que ce qui fait la faiblesse du consensus européen est aussi ce qui en constitue le génie. En d'autres termes, la capacité du consensus sur la solution de deux États à s'auto-promouvoir provient justement de son indétermination, facilitant son adoption par les autres acteurs, les membres du Quartet ainsi que le Premier ministre Benjamin Netanyahou lui-même lors de son discours de juin 2009 à l'université de Bar-Ilan. Cette norme pénètre les discours d'autres acteurs internationaux – États arabes, États-Unis, Israël – tout en révélant sa nature éminemment flexible et la souplesse de son interprétation. Il n'engage précisément à rien tout en fixant des

1 European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

2 Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 23 May 2011

3 Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté le 20 avril 2012]

« lignes directrices conceptuelles »[1] permettant d'entretenir la possibilité de négociations sur les différentes modalités de son exécution : les frontières du futur État palestinien, sa population – et donc la question du statut des réfugiés palestiniens et du droit au retour – et le statut de Jérusalem, notamment. Or, l'imprécision du consensus européen est souvent dénoncée comme étant le fruit du 'plus petit dénominateur commun' entre les États membres, signe de la faiblesse d'une politique étrangère à 27. Or, ce qui semble en faire la faiblesse à première vue est donc aussi ce qui fait son succès au niveau diplomatique. La solution de deux États est devenue le consensus international envers le conflit israélo-palestinien plus à cause de ce qu'elle ne précise pas que de ce qu'elle affirme.

La CEE, puis l'UE, constituent ainsi un efficace 'support institutionnel'[2] à cette norme aussi bien en interne – ses propres États membres – qu'en externe – les États-Unis et Israël notamment. Elle fait la promotion de ce que ce discours dit grâce à ce qu'il ne dit pas, comble un vide politique tout en ouvrant un champ de possibilités. Toutefois, nous soulignons la nécessité de dissocier le concept de 'puissance normative européenne' de la volonté de faire de l'UE une 'force positive' dans le monde. Afin de rendre le concept de puissance normative plus en adéquation avec la réalité du terrain et donc plus opérationnel, nous le définissons comme l'aptitude des agents du SEPE à diffuser les normes européennes afin de défendre les intérêts européens tels qu'ils sont perçus.

Nous démontrons ainsi dans un **deuxième temps** que les normes sont les principaux outils de l'UE en politique étrangère et qu'elles permettent de nourrir les ambitions d'une puissance comme les autres, bien que fonctionnant selon un système de type ad-hoc. Nous avons vu que le consensus européen s'était diffusé au niveau diplomatique. Envers les parties en conflit, cette diffusion, au niveau substantiel, repose avant tout sur la capacité des agents européens à rendre fongible la puissance européenne, de l'économie au politique en premier lieu, et des États à l'UE ensuite. Autrement dit, cette puissance dépend aussi de la volonté des États membres d'exercer leur puissance à travers l'UE, lorsque cela s'avère nécessaire. Cette volonté s'illustre par la manière dont les États membres définissent, promeuvent et agissent conformément aux normes européennes.

---

1 DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix and PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002.

2 FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard, 1971. p.17-19.

La politique de l'UE envers les Palestiniens se caractérise en effet par l'adoption de normes européennes financières et politiques contraignantes, reflétant les intérêts des États membres. Sachant que l'UE et ses États membres assurent globalement plus de la moitié du financement à l'Autorité palestinienne, nous constatons que les normes financières européennes permettent aux États membres de soutenir dans un premier temps la création de l'Autorité palestinienne en 1996, à travers le mécanisme de MEDA – le principal instrument de la coopération économique et financière du partenariat euro-méditerranéen – puis de favoriser une réforme de son mode de gouvernance suite à la Seconde intifada à travers la création du poste de Premier ministre en 2004. Suite à la victoire du Hamas aux élections législatives de janvier 2006 – ses branches militaires puis politiques à partir de 2003 étant présentes sur la liste des organisations terroristes de l'UE – le mécanisme TIM est introduit afin d'affaiblir le Premier ministre Ismaël Haniyeh et tous les ministères détenus par le Hamas, dont celui de l'Intérieur. Les policiers palestiniens ne sont donc plus rémunérés par l'UE, bien qu'ils décident alors de continuer à exercer leur fonction. Contrairement à 2004, les États membres cherchent désormais à renforcer l'autorité du Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, et affaiblir son Premier ministre du Hamas. Le financement européen est donc réactif puisque ses mécanismes évoluent en fonction des évènements politiques, et stratégique dans la mesure où ses mécanismes reflètent les intérêts communs des États membres.

À partir de juin 2007 et de la mise en place du gouvernement cisjordanien de Salam Fayyad, un nouveau mécanisme financier européen nommé PEGASE est créé, visant à légitimer le 'modèle' normatif de la Cisjordanie, faisant désormais face à celui de la bande de Gaza gouverné par le Hamas[1]. Il a aussi pour ambition de convaincre les Palestiniens de 'mieux' voter lors d'éventuelles futures élections, en favorisant un isolement diplomatique de la bande de Gaza. C'est en effet une lutte entre deux modèles normatifs de société qui est en jeu entre les gouvernements de Gaza et de Cisjordanie, qui, malgré des 'accords' de façade, ne démontrent pas de réelle volonté de concilier leurs préférences politiques. Cette lutte normative mériterait du reste une étude plus approfondie afin d'en dégager les principales

[1] Concernant le 'modèle' normatif de Gaza, à travers une analyse de ses forces de police, voir l'excellente étude de Yezid Sayigh : SAYIGH, Yezid. *"We serve the People": Hamas policing in Gaza.* Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

lignes de division ainsi que leur perception par la population palestinienne de Cisjordanie comme de Gaza, de même que le rôle des agents européen au sein de cette lutte[1].

Le *hard power* dont dispose l'UE envers les Palestiniens, à travers l'utilisation de son financement principalement, s'avère efficace dans la mesure où il permet aux États membres de défendre leurs intérêts tels qu'ils sont perçus. Le type de normes adoptées ainsi que leur conditionnalité reflètent la forte asymétrie de puissance existante avec l'UE. Néanmoins, les '*misperceptions*'[2] de la réalité politique sur le terrain par les Etats membres s'avèrent aussi à même d'éloigner la probabilité de la réalisation de la solution de deux États, pourtant définie comme un intérêt commun. Ces erreurs de perception sont nourries d'une part par l'imposition de normes comportementales contraignantes envers les agents européens présents sur le terrain rendant plus difficile une analyse fine de la réalité pré-électorale. Le Conseil ne leur permet pas en effet de rencontrer des personnalités du Hamas sur place. Or les prévisions publiées[3] par le centre de recherche dirigé par Khalil Shikaki, le *Palestinian Center for Policy and Survey Research*, dont dépendent les puissances occidentales, prédisent la victoire du Fatah[4]. Le dernier sondage, publié à un mois des élections législatives, en décembre 2005, prédit que 43% des interviewés voteront pour une liste Fatah et 25% pour les listes du Hamas[5]. Le financement et l'organisation des élections législatives de janvier 2006 étant en grande partie assurés par l'UE, il est paradoxal que leurs résultats, non reconnus par l'UE, engendrent finalement une division politique des territoires, en plus de leurs séparations géographiques. La fongibilité des vecteurs de puissance européenne, de l'économie au politique, s'avère ainsi insuffisante si elle ne s'accompagne pas d'une connaissance profonde de la réalité politique et sociale locale et d'une structure normative souple. Sinon, l'introduction de ces normes peut avoir des conséquences non intentionnelles sur le terrain.

---

1 ibid.

2 JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics*. New Jersey Princeton University Press, 1976.

3 L'ONG *The Near East Consulting* prévoit aussi une victoire du Fatah lui octroyant fictivement - en fonction des résultats d'un sondage réalisé entre le 20 et le 22 janvier 2006 - 63 sièges contre 37 sièges pour le parti du Fatah. http://www.neareastconsulting.com/plc2006/ [Consulté le 5 janvier 2012]

4 CROOKE, Alastair. Our Second Biggest Mistake in the Middle East. *The London Review of Books*, 5 July 2007, vol.29, n° 13

5 Research, Palestinian Center for Policy and Survey. Special Public Opinion Poll on the Upcoming Palestinian Elections. December 2005. Ramallah: http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/preelectionsdec05.html [Consulté le 15 September 2010]

La mission EUPOL COPPS, lancée en novembre 2005 par une action commune du Conseil afin de renforcer la police palestinienne, se trouve ainsi rapidement imbriquée au sein d'une stratégie de type contre-insurrectionnelle visant, aux côtés de la mission du général américain Dayton, à empêcher la prise de pouvoir des forces du Hamas en Cisjordanie. Depuis juin 2007, la mission, présente uniquement en Cisjordanie et plus dans la bande de Gaza, a pour objectif de renforcer la 'police bleue' palestinienne, c'est-à-dire la police civile, afin d'assurer voire rétablir l'ordre dans les grandes villes palestiniennes de Cisjordanie. Elle vise aussi à légitimer l'Autorité palestinienne aux yeux de la population à travers la diffusion de normes occidentales de police, telles que le '*civil police primacy'* britannique. La stratégie poursuivie est donc celle du '*West Bank Model'*[1], consistant à ériger la Cisjordanie – du moins en zone A placée sous administration civile et militaire palestinienne – comme modèle politique, économique et sécuritaire, afin de remporter le combat normatif mené avec le gouvernement gazaoui.

De ce fait, bien que pensée dans un premier temps dans une optique de construction étatique, s'illustrant par la création d'un volet règle de droit à partir de 2008 élargissant ainsi son domaine d'action, la capacité de la mission de police européenne à renforcer le proto État palestinien se trouve fortement limitée par cette logique de confrontation.

Concernant Israël, nous montrons que l'utilisation des normes européennes a permis aux États membres de promouvoir, en interne, la reconnaissance de l'État d'Israël de jure par les nouveaux États entrants, et plus particulièrement par l'Espagne et la Grèce. En externe, les normes politiques adoptées par l'UE favorisent la reconnaissance implicite d'Israël par l'OLP, au lendemain du renoncement officiel par la Jordanie en 1988 du territoire situé à l'ouest du Jourdain, la Cisjordanie. Du reste, Israël s'arrime progressivement à la CEE, puis l'UE, au niveau économique, après l'établissement de relations diplomatiques en 1959. Les accords commerciaux entre les deux entités renforcent la légitimité diplomatique du jeune État en favorisant son développement économique. Ainsi, les États membres, malgré les réticences politiques de certains d'entre eux, contribuent à promouvoir la solution de deux États dans son volet israélien à travers un soutien politique à Israël et son arrimage économique. Le premier accord avec la CEE, de type non préférentiel, date du 6 juin 1964. Un accord de libre

[1] International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011]

échange est signé en 1975, dit 'accord de coopération', reflétant plus particulièrement les intérêts d'Israël. Il devient ainsi le premier État méditerranéen à signer un tel accord avec la CEE, et se retrouve au même niveau que les États de l'AELE à l'égard de l'UE. Cet accord est ensuite complété en 1995 par la signature de l'Accord d'association, opérant un rééquilibrage en faveur de l'UE. Ce dernier, comme celui de 1975, est intégré à un cadre d'accords euro-méditerranéens, montrant ainsi la volonté européenne de défendre ses intérêts vis-à-vis des États arabes et de ne pas isoler Israël de son environnement régional. Ce dernier objectif poursuivi par les États membres s'avère difficile à atteindre. Israël répugne en effet à dépendre de ses 'voisins' pour approfondir ses accords avec l'UE, du fait de son niveau de développement plus élevé et de son isolement politique régional.

Dès lors apparaît un paradoxe au sein de la politique étrangère européenne face à Israël, plus particulièrement suite à la Seconde intifada. Le 'Plan d'action' UE-Israël, adopté dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, rentre en vigueur en 2005. Les normes qu'il introduit prévoient l'approfondissement de leurs relations bilatérales, dans la même logique que le 'modèle suisse' des relations avec l'UE, privilégiant une relation 'à la carte' avec cette dernière, censée être moins contraignante. Or cet accord rend aussi possible l'expression d'un '*linkage*' communautaire avec Israël. À travers celui-ci, les États membres expriment clairement leur volonté de lier développement de leurs relations et conformité de la politique israélienne avec la solution de deux États. Il peut laisser penser à une volonté des États membres d'exercer ensemble leur puissance à travers l'UE envers Israël, et renforcer la conditionnalité de ses normes. Il s'avère que c'est exactement l'inverse qu'il signifie. C'est la prise en compte de la politique des États membres vis-à-vis d'Israël, au niveau bilatéral, qui permet de mettre en lumière ce paradoxe. Nous l'expliquerons un peu plus bas lorsque nous évoquerons la nécessité de prendre en compte la politique étrangère des États membres, et plus particulièrement de la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Nous démontrons que l'asymétrie de puissance entre l'UE et Israël, bien plus limitée qu'à l'égard des Palestiniens, et moindre aujourd'hui par rapport à ce qu'elle était durant les premières décennies d'existence d'Israël, engendrant la nécessité d'une stratégie adaptée par l'UE. Face au développement économique rapide d'Israël, l'amenant à intégrer l'OCDE en 2010, une stratégie de type 'empire' visant à contraindre directement les choix israéliens n'aboutit pas, et contribue plutôt à un rejet des normes européennes par Israël. Cette réalité engendre la nécessité pour l'UE d'introduire des propositions plus attractives envers Israël, de

la même manière qu'avec l'Ukraine, ou encore la Russie qui refuse d'être catégorisée comme un simple 'voisin' au sein de la Politique européenne de voisinage. Elles viseraient à associer ces États à l'UE sans leur donner l'impression de vouloir les soumettre aux normes européennes. Dans cette optique, il serait intéressant de comparer les différents modèles normatifs de relations mis en place par les États membres à travers l'UE, en fonction du type d'asymétrie de puissance existante et de comparer leurs efficacités. Si l'utilisation des normes européennes par les États membres conditionne le rôle de l'UE envers les États tiers, elles sont aussi en interne soumises à un processus de renégociation par les États membres qui déterminent leur opposabilité.

Nous prouvons notre première sous-hypothèse en montrant que le contenu des normes européennes envers le conflit fait l'objet d'une renégociation par les agents du système européen[1]. **Ce processus illustre le caractère dynamique du mode de gouvernance du système européen en politique étrangère et le rôle central joué par les États membres.** Nous démontrons son existence à travers deux cas d'étude développés à la fin de notre deuxième partie : les exportations israéliennes vers l'UE provenant de Cisjordanie et de Jérusalem-Est, et l'évolution de la position commune concernant le statut de Jérusalem. Le premier cas met plus particulièrement en valeur le rôle des États membres dans ce processus, provoquant un renforcement indirect de l'opposabilité des normes européennes s'appliquant à ce problème. Selon les termes de l'Accord d'association entre l'UE et Israël ratifié en 2000, seuls les produits provenant du territoire de l'État israélien peuvent bénéficier d'une réduction ou d'une exonération des droits de douane à leur entrée dans l'UE. Cette dernière considérant l'occupation des territoires palestiniens de juin 1967 comme illégale au vu du droit international, les produits israéliens issus des colonies de Cisjordanie ou de Jérusalem-Est ne devraient donc pas bénéficier de cet accord. Or dans la pratique, les entreprises israéliennes ne marquent pas la distinction territoriale sur l'étiquetage de leurs produits. Après un règlement superficiel du contentieux par un compromis 'technique' entre la Commission et Israël en 2004, c'est paradoxalement un juge allemand, qui, à travers le dossier Brita, amène un juge de la Cour de justice de l'UE en février 2010 à se prononcer clairement sur le sort des exportations israéliennes provenant des territoires, par la procédure du renvoi préjudiciel. Le juge européen affirme la capacité de toutes les douanes européennes

[1] Pour une définition de ce processus, voir Supra, introduction, sous-hypothèse 2

à refuser l'exemption des droits de douane à une entreprise importatrice israélienne en l'absence d'une coopération véritable des autorités douanières israéliennes.

Nous montrons que le Royaume-Uni, à travers l'adoption d'un avis destiné aux grandes chaînes de distribution devant permettre une transparence de l'étiquetage des produits quant à leur provenance, choisit de responsabiliser directement les consommateurs. Dans les deux cas, ces États membres évitent ainsi d'affronter frontalement cette problématique tout en provoquant un renforcement potentiel de l'opposabilité de ces normes de manière indirecte. Celle-ci repose ainsi sur l'action des chaînes de distribution, des consommateurs, des autorités douanières européennes ainsi que des importateurs européens eux-mêmes. Ces deux cas constituent en effet des précédents au sein de l'UE et parmi les États membres. Ils aboutissent notamment à la décision de la Commission européenne en août 2012 de responsabiliser les importateurs européens en leur fournissant des informations précises, réservées auparavant aux douanes des États membres, leur permettant d'identifier plus aisément la provenance des marchandises estampillées 'made in Israël'. L'action de ces États enclenche ainsi un processus de renégociation de l'application de la norme européenne, à même de renforcer son opposabilité, de manière indirecte.

Le deuxième cas d'étude met en scène un processus de renégociation verticale de normes par les agents européens présents sur le terrain : ici les chefs de missions des États membres et de l'UE, à Jérusalem et à Ramallah. La publication régulière de leurs rapports sur la question de Jérusalem depuis 2005, à travers la presse internationale, à défaut d'avoir été adoptés officiellement par les institutions européennes, provoque une évolution de la position commune sur Jérusalem. Cette dernière passe en effet de la défense d'un corpus separatum, hérité de la résolution 181 de l'ONU, à celle de 'Jérusalem capitale de deux États'. Les arguments des chefs de missions se retrouvent peu à peu intégrés au discours officiels des Conseils, bien que la position commune finalement adoptée soit suffisamment édulcorée pour être l'objet d'un consensus entre les 27 États membres.

Nous identifions deux types de limites opérationnelles à la mise en œuvre de ce consensus : les relations commerciales bilatérales, et plus particulièrement la portée territoriale d'appels d'offre israéliens, remportés par des entreprises d'États membres, et comprenant Jérusalem-Est ; et les positions contrastées au niveau politique entre 'la colline', les représentations des États membres envers l'Autorité palestinienne à Jérusalem, et 'la plaine', leurs ambassades vis-à-vis d'Israël à Tel Aviv. Malgré ces limites, l'action des chefs

de missions européens sur le terrain, provoquant une évolution du discours européen, crée bien de nouvelles contraintes d'actions pour les États membres et leurs ressortissants, qui doivent justifier de plus en plus leurs agissements. Les réunions plus fréquentes entre les chefs de missions des États membres, dirigées désormais par le chef de la délégation de l'UE dans les pays tiers, sont à même de renforcer le rôle de ces agents de terrain au sein du SEPE, et plus particulièrement ceux de trois États membres : la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Nous prouvons notre deuxième sous-hypothèse en montrant que la prise en compte des politiques étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni permet de mieux saisir l'évolution de la politique étrangère commune face au conflit. Par exemple, nous montrons que c'est une mission britannique de conseil en sécurité auprès du ministère de l'Intérieur palestinien qui est à l'origine de la mission de police européenne lancée en novembre 2005, EUPOL COPPS. Si les perceptions de ces trois États permettent de comprendre les grandes lignes du consensus européen envers le conflit dans une perspective constructiviste, c'est aussi leur puissance cumulée qui explique le rôle moteur qu'ils jouent vis-à-vis de cette politique. Ainsi, au niveau diplomatique, ces trois États parviennent à faire une déclaration commune le 18 février 2011 en faveur d'un projet de résolution au Conseil de sécurité de l'ONU appelant la colonisation israélienne à cesser, y compris à Jérusalem-Est[1], alors que le Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas s'apprête à y déposer sa demande de reconnaissance d'État.

En outre, la prise en compte de leurs politiques envers Israël nous permet de comprendre l'expression du '*linkage'* communautaire. Si ce *'linkage'* est favorisé par l'exposition croissante des accords UE-Israël à la volonté populaire européenne, à travers la montée en puissance du Parlement européen au sein de la politique commerciale de l'UE, ses racines se situent principalement dans l'absence de volonté des États membres d'exercer ensemble leur puissance à travers l'UE. Le *'linkage*', tel qu'il a été conçu depuis la fin de la Seconde intifada, résulte en effet d'une rencontre non intentionnelle entre le souhait israélien de 'différencier' ses relations avec l'UE le plus possible des autres États méditerranéens, et

[1] France, Allemagne, Grande-Bretagne. Déclaration commune de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne. 18 février 2011 http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/conseil-de-securite/article/18-fevrier-2011-conseil-de [Consulté le 29 août 2012]

l'absence de volonté des États membres d'exercer ensemble leurs puissances envers Israël au niveau politique. Il s'avère en effet que leurs intérêts commerciaux et stratégiques au niveau bilatéral avec Israël sont prioritaires. Nous montrons que les intérêts commerciaux de la France et du Royaume-Uni avec Israël sont souvent privilégiés par rapport à l'objectif de cohérence de leurs politiques avec le consensus européen sur Jérusalem, reconnaissant le caractère illégal de la colonisation israélienne à Jérusalem-Est. Nous illustrons cette réalité à travers l'exemple des contrats passés par la compagnie britannique A4e et les entreprises françaises Alstom et Veolia Environnement en Israël.

Nous montrons du reste, dans la troisième partie, que les relations stratégiques bilatérales entre l'UE3 et Israël n'ont fait que croître suite à la Seconde intifada. Alors que ces relations se retrouvent particulièrement contraintes par le '*linkage'* au niveau communautaire, contrairement aux relations économiques et scientifiques, il n'en va pas de même au niveau étatique. Elles ont en effet l'avantage, du point de vue des États membres et d'Israël, d'être moins contraintes par les désaccords politiques grâce à leur plus faible exposition publique, ce qu'illustre le cas des négociations sur l'accord entre Israël et Europol, gelées depuis 2005[1]. Nous démontrons que la perception d'une menace commune, celle d'une puissance nucléaire iranienne, à partir de 2003, a aussi favorisé ce rapprochement stratégique au niveau bilatéral. En outre, le savoir-faire technologique d'Israël dans le secteur militaire, notamment en ce qui concerne la technologie des drones, ou encore celle des brouilleurs d'IED, éveille l'intérêt de certains États membres.

Le '*linkage*' communautaire empêche ainsi le développement des relations stratégiques entre l'UE et Israël au niveau communautaire, et paradoxalement, les facilite au niveau bilatéral, l'UE jouant alors le rôle de 'bouc émissaire'. Ainsi, si la fongibilité des vecteurs de puissance européens envers Israël reste limitée, de l'économie au politique, c'est essentiellement parce que les États membres ne souhaitent pas qu'il en soit autrement. Cela ne signifie pas que ce soit jamais le cas. À la veille des accords d'Oslo, pendant les négociations sur l'Accord d'association, les États membres étaient parvenus à offrir aux politiciens israéliens des motivations économiques – en plus des pressions exercées par les États-Unis – pour s'asseoir à la table des négociations. Les usages de l'UE que font les États membres

[1] Voir Supra, partie III, chapitre III

envers Israël déterminent bel et bien la capacité de la politique étrangère commune envers ce dernier.

Enfin, nous prouvons notre troisième sous-hypothèse en démontrant que ce sont les usages de l'UE – réaliste, normatif et fonctionnel ou réflexif – potentiellement cumulables, par les États membres qui expliquent l'adoption, la promotion et la renégociation de la solution de deux États par les États membres. L'usage 'réflexif' de l'UE fait référence à la fonction même de la politique étrangère commune dans le processus d'intégration européenne, et s'illustre par les différents outils de politique étrangère qui ont été introduits et testés envers le conflit. L'usage réaliste de l'UE consiste pour un État membre à défendre un intérêt perçu à travers l'UE car il considère qu'il est plus opportun ou efficace de le défendre au nom de l'UE qu'en son nom propre.

Le troisième usage stratégique de l'UE est de type normatif et fait référence à la volonté d'un État membre d'agir à travers l'UE afin d'accroître son influence sur la scène internationale. Il s'agit donc de la perception de l'UE comme « caisse de résonnance »[1] permettant de mettre en avant une position diplomatique particulière[2]. Cet usage fait plus particulièrement écho à la vision française de l'Europe depuis de Gaulle, comme un vecteur de la puissance nationale. L'ancien Président Jacques Chirac décrit ainsi l'Europe comme un « formidable multiplicateur de puissance »[3]. Mais cet usage ne se limite pas à la France. Nous montrons en effet que la première déclaration commune de 1973 résulte des usages normatifs que font le Royaume-Uni et la France de l'UE et de l'usage réaliste qu'en fait la République fédérale d'Allemagne qui lui permet d'être classée comme 'État ami' par les États de l'OPAEP. Concernant le Royaume-Uni, l'adoption de la Déclaration de Copenhague lui permet de promouvoir stratégiquement sa propre position vis-à-vis des États-Unis et de coordonner plus efficacement la position américaine avec celle de la CEE. Quant à la France, elle européanise stratégiquement sa propre position, en projetant ses préférences à travers l'UE, jusqu'à la Déclaration de Venise de juin 1980 appelant à l' « autodétermination »[4] du

---

1 DIECKHOFF, Alain. Israël-Palestine, que fait la France ? *Les Cahiers de l'Orient*, 2007, vol.87, n° 1 p.43.

2 Voir Infra, partie I, chapitre I

3 BUHLER, Pierre. L'Europe et la puissance. *Penser l'Europe*, 2008. Paris: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01.02.pdf [Consulté le 20 mars 2013]

4 European Council. Declaration on the situation in the Middle East Venice, 12 and 13 June 1980

peuple palestinien. L'Allemagne elle-même, au lendemain de sa réunification, 'européanise' sa propre relation spéciale avec Israël à travers la déclaration du Conseil européen d'Essen en 1994, reconnaissant à Israël un 'statut privilégié'[1] par rapport à l'UE.

Après avoir illustré le fait que le rapprochement des positions française, britannique et allemande envers le conflit résultait de la convergence de leurs usages de l'UE jusqu'à la Déclaration de Venise, nous montrons que leur promotion de la norme de deux États s'explique aussi par leurs intérêts sécuritaires vis-à-vis du conflit. La déclaration du Conseil de Berlin de mars 1999, lors de laquelle les États membres affirment leur disposition à reconnaître en temps opportun un État palestinien, s'explique ainsi par un usage normatif et réaliste de l'UE. Les États membres parviennent ainsi à convaincre Yasser Arafat de renoncer à sa déclaration unilatérale afin d'éviter un accroissement de l'instabilité sur le terrain. Plus tard, l'adoption tardive de la Feuille de route par le Quartet – composé de l'UE, des États-Unis, de la Russie et des Nations unies – le 30 avril 2003, répond à un usage normatif de l'UE par les États membres, qui souhaitent projeter leur préférence à travers les décisions de ce groupe. Nous montrons en effet que ce document résulte de la volonté d'Hubert Védrine de convaincre Joshua Fischer de l'opportunité de reconnaître un État palestinien, en pleine Seconde intifada. Le ministre allemand, d'accord sur le fond, propose alors un processus plus graduel[2] et réalise un plan en sept points[3]. Ce plan est ensuite repris par la présidence danoise du Conseil qui la met à l'ordre du jour de la réunion 'Gymnich' des ministres des Affaires étrangères des États membres à Elseneur, les 30 et 31 août 2002. La 'Feuille de route', entérinée par ces derniers, est ensuite transmise au Président américain George Bush qui y perçoit l'opportunité de rallier certains États arabes à sa 'guerre contre le terrorisme'[4]. Il déclare son soutien à ce document de paix officiellement lors de la réunion du Quartet du 20 décembre 2002. Bien que celle-ci ne soit pas adoptée tout de suite par le Quartet et les parties en conflit, et subisse diverses modifications depuis le plan en sept points de Fischer, elle reste

---

1 European Council. Essen Council Declaration. 9 and 10 December 1994

2 GARDNER FELDMAN, Lily Germany's policy towards Israel and the Israeli Palestinian conflict: continuity and change. *German Foreign Policy in Dialogue*, 2002. http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue7.pdf [Consulté le 15 septembre 2010]

3 PERTHES, Volker. *Germany and the Middle East: interests and options*. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2002. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/GermanyAndTheMiddleEast_mitKopierschutz.pdf [Consulté le 20 juin 2011]

4 TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters*. London: Hurst & Company, 2007. p.202.

jusqu'à aujourd'hui le seul document officiel entériné par les membres du Quartet, Israël – malgré ses 14 réserves – et l'Autorité palestinienne.

Plus tard, la mise en place des deux premières missions de l'UE dans la région – la mission de frontière EUBAM Rafah et EUPOL COPPS, fin 2005 – répond à la fois à la volonté des États membres d'accroître leur influence sur le terrain par l'intermédiaire de l'UE, mais aussi à un usage fonctionnel de l'UE. Ces missions sont aussi l'occasion pour les États membres de tester cet outil communautaire dans une situation de conflit, et qui plus est dans une région représentant différents intérêts stratégiques pour l'UE. Cela explique que la mission EUBAM Rafah soit toujours en place, malgré le gel de son activité depuis la prise de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007.

Nous montrons **en outre** que la division politique intra-palestinienne à partir de juin 2007 et la consécration de l'unilatéralisme face à l'absence d'un État palestinien amènent les États membres à faire un usage plus réaliste de l'UE. Il se traduit par leur déclaration du Conseil affaires étrangères du 23 mai 2011 visant à convaincre le Président Mahmoud Abbas de différer sa demande de reconnaissance de la Palestine comme État membre à l'ONU[1]. Les États de l'UE3, bien qu'ils soient divisés sur la question, considèrent que l'échec prévisible de cette entreprise du fait de la nécessaire unanimité au Conseil de sécurité et du prévisible refus des États-Unis, risque d'accroître l'instabilité dans la région, déjà remuée par les évènements du Printemps arabe. Néanmoins cet usage stratégique de l'UE ne suffit pas à faire renoncer Mahmoud Abbas, qui obtient la reconnaissance, plus modeste, de la Palestine comme État observateur non membre des Nations unies le 29 novembre 2012.

Enfin, le concept d'usage stratégique de l'UE nous permet aussi d'expliquer plus précisément la politique étrangère commune de l'UE envers les parties en conflit, à travers nos troisième et quatrième parties. Nous faisions référence plus haut au '*linkage'* communautaire vis-à-vis d'Israël. L'usage réaliste qu'ils font de l'UE, à travers l'expression de ce '*linkage'*, leur permet ainsi au niveau bilatéral d'agir plus librement. Les États membres font aussi un usage normatif de l'UE envers Israël, permettant l'émergence d'une interdépendance normative croissante. Dans les deux cas, ces usages visent à défendre de

[1] Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 23 May 2011

manière plus efficace leurs intérêts au risque de donner parfois une image incohérente de l'action extérieure de l'UE.

De la même manière, nous montrons que les outils communautaires utilisés envers les Palestiniens – les normes financières, la promotion de la démocratie et de règle de droit, ainsi que des normes internationales de police – se justifient par un même usage stratégique de l'UE. Cet usage peut être normatif lorsqu'il s'agit de légitimer l'Autorité palestinienne à ses débuts suite aux accords d'Oslo, ou de délégitimer le Hamas lorsqu'il doit prendre le pouvoir suite aux élections législatives de janvier 2006. Il peut être aussi réaliste, lorsqu'il vise à contraindre l'Autorité palestinienne à se réformer conformément aux préférences occidentales, suite à la Seconde intifada, ou à convaincre les Palestiniens de 'mieux' voter en favorisant l'isolement politique de Gaza tout en œuvrant paradoxalement pour sa reconstruction.

Par conséquent, les outils normatifs utilisés par l'UE à travers son action extérieure sont difficilement compréhensibles sans prendre en compte l'usage stratégique que font les États membres de l'UE. D'un point de vue théorique, normes et intérêts européens gagneraient donc à être conçus de manière interdépendante, favorisant ainsi une approche plus réaliste de l'action de l'UE en politique étrangère. Le concept de puissance normative est intrinsèquement biaisé s'il n'est défini que comme l'aptitude de l'UE à exporter ses 'bonnes normes'[1] et est enrichie au niveau théorique par son association avec celui des usages stratégiques de l'UE en politique étrangère. La compréhension de la politique étrangère européenne comme un système permet enfin de mieux prendre en compte sa nature interactive et de mettre en valeur le rôle de ses divers agents, et plus particulièrement celui des États membres.

Nous avons conscience que la temporalité de notre thèse, de même que la perspective théorique adoptée et d'autres réalités pratiques, nous ont amenés à mettre de côté différents éléments qui permettraient pourtant d'approfondir diverses problématiques soulevées. Nous en distinguons principalement trois.

En premier lieu, il serait intéressant d'étudier dans quelle mesure certains agents du système européen renégocient la solution de deux États elle-même, et pas uniquement son

[1] LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. p.56.

contenu. En d'autres termes, existe-t-il une remise en cause de l'idée selon laquelle la création d'un État palestinien au côté d'Israël serait non seulement un gage de sécurité pour ce dernier, mais aussi une assurance en termes de stabilité régionale ? Si elle fait l'objet d'un véritable consensus aujourd'hui, nombreux sont les diplomates européens qui, lors de nos entretiens, ont soulevé les difficultés grandissantes de son application sur le terrain. Ces difficultés sont dues non seulement aux 'faits accomplis' israéliens liés à la croissance des colonies existantes, mais aussi à des constatations plus géopolitiques. Certains diplomates rencontrés s'interrogeaient ouvertement sur le réalisme d'une solution appelant à la création d'un État se situant entre Israël et la Jordanie, composé en outre de deux territoires non contigus. Nous avons montré que la promotion de cette norme politique est identifiée par les États membres comme défendant aux mieux leurs intérêts, quel que soit son réalisme, à travers l'usage stratégique de l'UE. Néanmoins, la réalité du terrain crée une frustration grandissante non seulement chez les diplomates européens en poste à Jérusalem ou à Ramallah, mais aussi au sein de la population palestinienne qui ne voit pas ses aspirations politiques se matérialiser. Lors des élections de janvier 2006, cette dernière a déjà majoritairement exprimé son exaspération face à l'absence de gains politiques obtenus par l'Autorité palestinienne. Il serait donc pertinent d'examiner s'il existe, au-delà des discours, une renégociation du paradigme de la norme des deux États en lui-même, par les agents européens présents sur le terrain, au sein des consulats et représentations à Jérusalem ou Ramallah ou de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, et quelles seraient alors les alternatives proposées. Ce travail de recherche nécessiterait aussi la réalisation d'un certain nombre d'entretiens à Bruxelles avec des agents du nouveau Service européen d'action extérieure, officiellement lancé en janvier 2011, afin de déterminer dans quelle mesure ce nouveau discours pénètrerait celui des institutions communes. Le rôle des différents agents du système européen dans ce processus devra ainsi être évalué, que ce soit pour démontrer leur résistance à toute évolution de cette position accompagnée d'une éventuelle volonté de renforcer son opposabilité à l'égard d'Israël, ou au contraire leur propension à encourager une évolution du consensus européen. Ce travail serait à même d'enrichir notamment les travaux de recherche contemporains portant sur les instruments mis en place par les agents européens afin de résister à la réalisation de normes européennes, ici dans le domaine de la politique étrangère[1].

[1] SAURUGGER, Sabine, TERPAN, Fabien. Resistance to Norms in Regional Integration. Does the use of soft law make a difference?, April 2013. ISA Annual Convention: San Francisco

Par ailleurs, au-delà du processus de renégociation, il serait judicieux d'analyser – ce que nous n'avons pu faire qu'en surface du fait des limites temporelles de notre thèse – les conséquences de la mise en place des différentes réformes du traité de Lisbonne sur les rôles des différents agents du SEPE et leur capacité envers le conflit. Tout d'abord, le rôle des agents européens sur le terrain pourrait être amené à gagner en puissance. Comme nous le mentionnions plus haut, les réunions plus fréquentes entre les chefs de missions des États membres pourraient engendrer un renforcement de leur capacité au sein du système européen, résultant d'une plus forte unité d'action, à l'image de leur influence vis-à-vis de l'évolution de la position européenne envers le statut de Jérusalem. Du reste, il faut noter que le SEAE est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnels détachés des services diplomatiques nationaux[1]. Par conséquent, il serait pertinent d'examiner les éventuelles conséquences en termes de synergie sur les actions des agents européens sur le terrain, ou alors les éventuelles stratégies des États membres visant à renforcer leurs influences sur les décisions communautaires. Le rôle de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, à la tête du SEAE, la britannique Catherine Ashton, est crucial dans ce domaine dans la mesure où elle cumule désormais les fonctions de présidente du Conseil affaires étrangères et de vice-présidente de la Commission. Il faudrait évaluer ainsi sa capacité à renforcer la puissance européenne en favorisant une meilleure utilisation des divers outils normatifs à sa disposition. En outre, l'octroi de la personnalité juridique à l'UE est à même de consolider son rôle d'acteur en favorisant, avec les autres réformes, la cohérence de son action extérieure ainsi que son autonomie sur la scène internationale. Le représentant israélien auprès de l'UE a ainsi été convoqué à Bruxelles pour la première fois auprès du secrétaire générale du SEAE, Pierre Vimont, début décembre 2012, suite à l'annonce de la construction de 3 000 logements par Israël dans un secteur baptisé E1, particulièrement sensible, situé entre Maaleh Adumim et Jérusalem. Si la convocation d'ambassadeurs israéliens par les États membres est une pratique répandue afin d'exprimer des désaccords politiques, comme ce fut le cas de la France et du Royaume-Uni à ce moment-là, c'est en effet la première fois de la part de l'UE, à la connaissance de l'auteur[2]. En résumé, il serait pertinent d'examiner dans quelle mesure les

[1] Son secrétaire générale exécutif est le diplomate français Pierre Vimont, et le directeur 'Moyen-Orient et pays du voisinage méridional' est également un français, Hugues Mingarelli.

[2] Entretien avec un diplomate français du SEAE, réalisé en janvier 2013 à Bruxelles

réformes introduites par le traité de Lisbonne sont à même de favoriser une plus grande fongibilité des vecteurs de puissance européens vis-à-vis des parties en conflit, à la fois de l'économie au politique, mais aussi des États membres à l'UE.

Enfin, avant de nous concentrer sur le conflit israélo-palestinien, nous avions envisagé la possibilité d'étudier le système européen envers le dossier du nucléaire iranien. Celui-ci constitue en effet un cas d'étude particulièrement pertinent à partir duquel évaluer le rôle de l'UE3 au sein du SEPE et examiner le rôle des divers agents européens en politique étrangère. En outre, les États membres sont aussi parvenus à un consensus sur cet autre problème international complexe. Son étude impliquerait aussi d'évaluer l'utilisation d'un autre type de normes techniques, les sanctions, comme outil de politique étrangère, présentées par Elin Hellquist comme ayant un impact notable envers l'identité de l'UE sur la scène internationale[1]. Il est certain que, là aussi, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, après avoir lancé à l'automne 2003 des négociations diplomatiques avec l'Iran, ont été les instigateurs du consensus européen sur le dossier. Comme nous l'avons vu dans la troisième partie, l'UE3 est non seulement à l'origine des décisions communes européennes, mais aussi de la formation du groupe UE3+3, avec la Chine, les États-Unis et la Russie, chargé des négociations au niveau international avec l'Iran. Du reste, depuis 2012, nous observons l'adoption de sanctions particulièrement drastiques de la part de l'UE, allant au-delà des sanctions onusiennes. Le 23 janvier 2012, Le Conseil de l'UE interdit ainsi les importations de pétrole brut et de produits pétroliers en provenance d'Iran vers l'UE, visant l'importation, l'achat et le transport de ces produits ainsi que les activités du secteur de la banque et des assurances qui s'y rapportent[2]. En l'absence de concession de la part de l'Iran, au mois de mars, l'UE décide ensuite d'interdire aux institutions iraniennes l'accès au réseau de transferts interbancaires Swift. L'usage de l'UE par les États membres envers le dossier du nucléaire iranien, et ses implications sur la fongibilité des vecteurs de puissance européens, notamment à travers l'utilisation des sanctions, restent donc à étudier.

---

1 HELLQUIST, Elin. *Creating 'the Self' by Outlawing 'the Other'? EU Foreign Policy Sanctions and the Quest for Credibility*. Doctorat: Political Science: Florence: European University Institute: December 2012. p. 1

2 Conseil de l'Union européenne. Iran: les nouvelles sanctions de l'UE visent les sources de financement du programme nucléaire. 23 janvier 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/127450.pdf [Consulté le 15 novembre 2012]

Nous espérons de ce fait que certains outils d'analyse développés dans ce travail puissent être utiles à d'autres chercheurs qui souhaiteraient s'engager sur des pistes de recherche que nous avons eu plaisir à ouvrir.

Bibliographie

ABBAS, Mahmoud. Statement by Mahmoud Abbas President of the Palestinian National Authority before United Nations General Assembly Sixty-sixth Session. New York, 23 September 2011

ABUNIMAH, Ali *One Country, A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse.* New York: Metropolitan Books, 2006. 227 p.

AESCHIMANN, Eric, BOLTANSKI, Christophe. *Chirac d'Arabie: Les mirages d'une politique française.* Paris: Grasset, 2006. p.

AFP. Cisjordanie: 36 militants du Hamas interpellés par la police palestinienne. *AFP*, 11 juin 2009. http://www.cpam1610.com/2009061116400/Internationales/cisjordanie-36-militants-du-hamas-interpelles-par-la-police-palestinienne.html [Consulté le 12 juin 2009]

AHIRAM, Ephraim, TOVIAS, Alfred. *Whither EU-Israeli relations? Common and divergent interests.* Frankfurt Peter Lang, 1995. 297 p.

AL-FATTAL, Rouba Global Governance and Electoral Assistance in Conflict Zones: Non-State Actors and EU Elections Observation Missions in the Palestinian Territories (1995-2010), ISA Conference - Global Governance: Political Authority in Transition, Montréal: 19 March 2011. http://citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/5/0/1/0/0/pages501002/p501002-2.php [Consulté le 14 novembre 2011]

AL-HUSSEINI, Jalal. UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process. *Journal of Palestine Studies*, Winter 2000, vol.29, n° 2, p.51-64

ALCAUD, David, BOUVET, Laurent dir. *Dictionnaire de sciences politiques et sociales.* Paris: Dalloz, 2004. 411 p.

ALPHER, Joseph. 2012, at best a year of reassessment. *Bitterlemons*, 9 January 2012. http://www.bitterlemons.org/inside.php?id=179 [Consulté le 10 janvier 2012]

ALPHER, Joseph. Israel's responsibilities. *Bitterlemons International*, 25 September 2008. http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=246 [Consulté le 23 juin 2010]

ALPHER, Joseph. The Political Role of the European Union in the Arab-Israel Peace Process: An Israeli Perspective. *The international Spectator*, 1998, vol.13, n° 4, p.77-86

American Congress. Qualifying Industrial Zones in Jordan and Egypt. 2006. http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs22002.pdf [Consulté le 2 novembre 2012]

American Democrat Party. 2008 Democratic Party Platform. 25 August 2008. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78283 [Consulté le 11 septembre 2012]

ANDONI, Lamis The Palestinian Elections: Moving toward Democracy or One-Party Rule? *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3, p.5-16

ANDREANI, GILLES. Une défense du Concert européen. *Association Française de Relations Internationales*, 2010. http://www.afri-ct.org/Une-defense-du-Concert-europeen [Consulté le 20 février 2013]

AOUN, Elena. European Foreign Policy and the Arab-Israeli Dispute: Much ado about nothing? . *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol.8, n° 3, p.289-312

AOUN, Elena. *Une impuissance en déconstruction, l'implication de l'UE dans la recherche d'un règlement de paix au Moyen-Orient* Doctorat: Relations internationales: Paris: Sciences Po: 2007.

APRODEV, CCFD - Terre Solidaire (France), FinnChurchAid (Finland), Quaker Council for European Affairs, Norwegian Church Aid, The Methodist Church in Britain, (and other 18 organisations). Trading away peace: How Europe helps sustain illegal Israeli settlements. October 2012. http://www.fidh.org/IMG/pdf/trading_away_peace_-_embargoed_copy_of_designed_report.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

APRODEV, CIDSE, Euro-Mediterranean Human rights network, Quaker Council for European Affairs,. Open Letter to Members of the European Parliament:The European Parliament should postpone its assent vote to ACAA. Brussels, April 2012. http://www.euromedrights.org/files/2012_04_11_Human_rights_and_development_NGOs_ask_MEPs_to_suspend_the_vote_of_the_EU_Israel_ACAA_protocol__867455844.pdf?force&file=2012_04_11_Human_rights_and_development_NGOs_ask_MEPs_to_suspend_the_vote_of_the_EU_Israel_ACAA_protocol__867455844.pdf [Consulté le 24 juin 2013]

ARAUD, Gérard. Explication de vote de Gérard Araud. 29 novembre 2012. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/la-france-et-les-territoires/evenements-4262/article/reconnaissance-de-la-palestine [Consulté le 27 juin 2013]

ARENDT, Hanna. *The Human condition.* Chicago: University of Chicago Press, 1958. 332 p.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations.* Paris: Calmann-Lévy, 1962. 794 p.

ASHTON, Catherine. Déclaration de la Haute Représentante, au nom de l'Union européenne, sur le processus de paix au Proche‑Orient. 29 novembre 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-12-470_fr.htm [Consulté le 20 juin 2013]

ASHTON, Catherine. Réponse donnée par Mme Ashton, haute représentante/vice-présidente au nom de la Commission aux questions parlementaires quant à la falsification de l'origine de certains produits 22 juillet 2011. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2011-003534&language=FR [Consulté le 10 juin 2012]

ASSEBURG, Muriel. The EU and the Middle East conflict : Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership. *Meditteranean Politics*, 2003, vol.8, n° 2, p.174-193

ASSEBURG, Muriel. EU crisis management in the Arab-Israeli conflict In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Recommandation 1804 (2007) sur Etat, religion, laïcité et droits de l'homme. 2007. http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/FREC1804.htm [Consulté le 26 septembre 2012]

AUSTIN, John Langshaw. *Quand dire c'est faire.* Paris: Edition du Seuil, 1970. 207 p.

AVINERI, Shlomo. Europe in the Eyes of Israelis: the memory of Europe as Heritage and Trauma In GREILSAMMER, Ilan,WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988. p.33-42.

AXT, Heinz-Jürgen, SCHWARZ, Olivier, WIEGAND, Simon. Conflict Settlement through Europeanization? The Case of the Greek-Macedonian Name dispute In SCHMITT-BECK, Rüdiger, DEBIEL, Tobias, KORTE, Karl-Rudolf dir. *Governance and Legitimacy in a Globalized World*. Baden-Baden: Nomos, 2008. p.143-169.

BACHELARD, Gaston. *La formation de l'esprit scientifique, contribution à une psychanalyse de la connaissance objective.* Paris: Librairie philosophique J.Vrin, 1960. 256 p.

BARACANI, Elena. From the EMP to the ENP: A new European pressure for democratization? The case of Morocco. *The Centre for the Study of European Politics and Society Papers*, 2005. www.jcer.net/index.php/jcer/article/download/16/16 [Consulté le 12 juin 2012]

BARDI, Anat, SAGIV, Lilach. The EU and Israel: Comparison of Cultures and implications In BOEHNKE, Klaus dir. *Israel and Europe – A Complex Relationship* Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2003. p.13-36.

BARKIN, J. Samuel. Realist Contructivism. *International Studies Review*, 2003, vol.5, n° 3, p.325-342

BARNAVi, Elie. Israël et la France: des relations en dents de scie In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.349.

BARNAVI, Elie, ROSENZWEIG, Luc. *La France et Israël : Une affaire passionnelle.* Paris: Perrin, 2002. 189 p.

BARNETT, Michael. Culture, Strategy and foreign policy change: Israel's Road to Oslo. *European Journal of International relations*, 1999, vol.5, n° 1, p.5-36

BARNETT, Michael, CALL, Chuck. Looking for a Few good cops: peacekeeping, peacebuildgind and Civpol. *International Peacekeeping*, 1999, vol.6, n° 4, p.43-68

BARRIOS, Christina. *Rival universalisms? American and European democracy promotion in post-Cold War International Relations*. Doctorat: Philosophy: London: The London School of Economics and Political Science (thèse): 2009.

BARRIOS, Cristina, SAID-ABASS, Ahamed. European Standing Group on International Relations Stockholm: 2010. http://stockholm.sgir.eu/uploads/BarriosAhamedDRAFT_dem&statebuilding.pdf [Consulté le 20 avril 2011]

BARTHE, Benjamin. *Ramallah Dream: voyage au coeur du mirage palestinien* Paris: La Découverte, 2011. 256 p.

BATISTELLA, Bario. *Théorie des relations internationales.* Paris: Les presses de Sciences Po, 2006. 588 p.

BAYART, Jean-François, M'BEMBE, Achille , TOULABOR, Comi *Le politique par le bas en Afrique noire: contributions à une problématique de la démocratie.* Paris: Karthala, 1992 268 p.

BAYLEY, David. *Democratizing the police abroad, what to do and how to do it [Démocratiser la police à l'étranger, que faire et comment y parvenir].* Washington: US department of Justice, 2001. 126 p.

BEILIN, Yossi. Prisoner of the Unitiy government. *Bitterlemons*, 21 May 2012. http://www.bitterlemons.org/inside.php?id=242 [Consulté le 10 juin 2013]

BEL IN, Paul. Germany's relations with Israel : Background and implications for German Middle East Policy. Washington : Congressional Research Service, 2007

BICCHI, Federica, CARTA, Caterina. The COREU Network and the Circulation of Information Within EU Foreign Policy. *Journal of European Integration*, 2012, vol.34, n° 5, p.465-484

BICKERTON, Christopher J. *European Union Foreign Policy: from Effectiveness to Functionality.* London: Palgrave MacMillan, 2011. 173 p.

BIC ERTO N, Christopher J. Legitimacy Through Norms: The Political Limits to Europe's Normative Power In WHITMAN, Richard dir. *Normative power europe: an empirical and theoretical perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2011. p.25-42.

BINDI, Federiga, SHAPIRO, Jeremy. EU Foreign Policy: Myth or Reality? In BINDI, Federiga dir. *The Foreign Policy of the European Union : Assessing Europe's role in the world*. Washington: Brookings Institution Press, 2010. p.339-348.

Birzeit University-Institute of law. Informal justice: Rule of law and dispute resolution in Palestine. 2006. http://lawcenter.birzeit.edu/iol/en/project/outputfile/5/a391785614.pdf [Consulté le 10 décembre 2011]

BITAN, Dan. L'UNSCOP et l'internationalisation de Jérusalem en 1947 In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran dir. *De Balfour à Ben Gourion. Les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008.

BRETHERTON, Charlotte, VOGLER, John. *The European Union as a global actor.* London: Routledge, 2006. 273 p.

BROWN, Nathan J. Are Palestinians building a state? June 2010. http://www.carnegieendowment.org/2010/07/01/are-palestinians-building-state/1du [Consulté le 14 juillet 2011]

BRYNJAR, Lia. *A police force without a state: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza.* Reading Ithaca Press, 2007. 479 p.

BUHLER, Pierre. L'Europe et la puissance. *Penser l'Europe*, 2008. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/01.02.pdf [Consulté le 20 mars 2013]

BULL, Hedley. Civilian power Europe : A contradiction in Terms ? . *Journal of common Market studies*, 1982, vol.21, n° 2, p.149-170

BUSH, George, SHARON, Ariel, אריאל,שרון, גורג' , בוש. חילופי מכתבים בין ראש הממשלה, אריאל שרון לבין נשיא ארה"ב, גורג' בוש [échange de lettres entre le Premier ministre, Ariel Sharon et le Président des Etats-Unis, George Bush]. 14 avril 2004. http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon.htm [Consulté le 14 mai 2012]

BUSH, George W. Rose Garden Discourse. Washington DC, 24 June 2002. http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html [Consulté le 20 avril 2012]

BUZAN, Barry. *People, States and fear: an Agenda for international security studies in the post-cold war era.* London: Harvester Wheatsheaf, 1991. 393 p.

CAROTHERS, Thomas. How democracies emerge: the "sequencing" fallacy. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 1, p.12-27

CAROTHERS, Thomas. Misunderstanding Gradualism. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3, p.18-22

CDRPC, Observatoire des armements. Contribution au « Livre vert » de la Commission européenne: Vers un cadre stratégique commun de financement de la recherche européenne et l'innovation. 2011

CHARILLON, Frédéric. Européaniser la défense : les enjeux sociologiques, politiques et intellectuels d'un projet inédit. *Les Champs de Mars*, 2004, vol.2, n° 16, p.11-28

CHARILLON, Frédéric. La politique étrangère de l'Union européenne à l'épreuve des normes américaines. *Culture et conflit*, 2001, vol.44, n° 1, p.135-152

CHECKEL, Jeffrey T. Social Construction and Integration. *ARENA working paper* 1998. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1998/wp98_14.htm [Consulté le 20 février 2013]

CHEHAB, Zaki. *Inside Hamas: the untold story of the militant Islamic Movement.* New York: Nation Books, 2007. 244 p.

CHIRAC, Jacques. Discours de Jacques Chirac devant le Conseil législatif palestinien. Ramallah, 23 octobre 1996

COGAT. Report on the West Bank. Jerusalem, June 2010

Commission, European. Framework protocol of Istanbul for the liberalisation of trade in services, basis for discussions of the Euromed working group on services. 2004

Commission européenne. Communication de la Commission européenne présentée au Conseil et au Parlement européen, COM(97)715 final. 16 janvier 1998

Commission européenne. Communiqué de presse: Accord UE-Israël en matière d'aviation: Israël s'associe à l'Europe. 22 avril 2012. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/307 [Consulté le 29 août 2012]

Commission européenne. Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil du 11 juillet 1994 relatif à la coopération financière et technique avec les Territoires occupés /* COM/98/0392 final. 1998. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998PC0392:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

Commission européenne. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement du Conseil n° 1734/94 relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés, COM(97) 552 final. 3 décembre 1997

Commission européenne. Un acteur mondial: Les relations extérieures de l'Union européenne. Bruxelles, 2004

Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Véronique De Keyser. Recommendation on the proposal for a Council decision on the conclusion of a Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on a Framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State of Israel's participation in Community programmes. 11 November 2008

Communauté européenne. Traité de Rome instituant la Communauté européenne. 1957

Conseil d'association UE-Israël. Décision n° 2/2005 modifiant le protocole 4 à l'accord euro-méditerranéen, relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative. 2005. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:020:0001:0114:fr:PDF [Consulté le 23 avril 2013]

Conseil de l'Union européenne. Action commune du Conseil concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens. 14 novembre 2005. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_300/l_30020051117fr00650069.pdf [Consulté le 15 juin 2013]

Conseil de l'Union européenne. Action commune du Conseil relative à un programme d'assistance de l'Union européenne pour soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle, 2000/298/PESC. 13 avril 2000. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0298:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

Conseil de l'Union européenne. Iran: les nouvelles sanctions de l'UE visent les sources de financement du programme nucléaire. 23 janvier 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/127450.pdf [Consulté le 15 novembre 2012]

Conseil de l'Union européenne. Règlement (CE) n° 1734/94 relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés. 11 juillet 1994. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=Regulation&an_doc=1994&nu_doc=1734&lg=fr [Consulté le 18 juin 2013]

Conseil de l'Union européenne. Conseil général affaires extérieures. Bruxelles, 11 avril 2006

Conseil de sécurité des Nations Unies. Résolution 1696. 31 juillet 2006. http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/french/unsc_res1696-2006_fr.pdf, [Consulté le 14 novembre 2012]

Conseil européen. Conclusions. Bruxelles, 10 et 11 décembre 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Conseil européen. Conclusions de la présidence. Bruxelles, 8-9 mars 2007. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Conseil européen. Conclusions de la présidence. Madrid, 15 et 16 décembre 1995 http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_fr.htm [Consulté le 18 juin 2013]

Conseil européen. Déclaration sur le Moyen-Orient. Venise, 12 et 13 juin 1980. http://www.european-council.europa.eu/media/854485/venice_juin_1980__fr_.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Conseil européen. Déclaration sur le Processus de paix au Proche-Orient. Bruxelles, 15 juillet 2005

Conseil européen. Déclaration sur le Proche-Orient. Séville, 24 Octobre 2002. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72640.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Council, European. Presidency conclusions. Brussels, 25 and 26 March 2004

Council of the European Union. Conclusions of the External relations Council on the Peace Process. Brussels, 21 and 22 November 2005

Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009. http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté le 20 avril 2012]

Council of the European Union. Council Conclusions on Gaza. Luxembourg, 14 June 2010

Council of the European Union. Council Conclusions on Iran. Brussels, 23 January 2012

Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 23 May 2011

Council of the European Union. Council conclusions on Middle East Peace Process. Brussels, 10 April 2006

Council of the European Union. Council conclusions on the Middle East Peace Process. 14 May 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130248.pdf [Consulté le 24 April 2013]

Council of the European Union. Council Conclusions Strengthening of the European Union's bilateral relations with its Mediterranean partners. Brussels, 8 and 9 December 2008

Council of the European Union. Decision implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2003/480/EC. Brussels, 12 September 2003. http://eu.vlex.com/vid/directed-entities-combating-terrorism-24548254 [Consulté le 13 juin 2013]

Council of the European Union. EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform. 13 October 2005. http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/EU_Concept_for_ESDP_support_to_Security_Sector_Reform.pdf [Consulté le 20 avril 2011]

Council of the European Union. The European Union’s police mission for the Palestinian Territories. June 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf [Consulté le 27 mars 2011]

Council of the European Union. External Affairs, on the Peace Process in the Middle East. Brussels, 23 February 2004

Council of the European Union. External relations Council conclusions on the Middle East Peace Process. Brussels, 26 January 2009

Council of the European Union. Foreign Affairs Council conclusions. 10 december 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Council of the European Union. General affairs and External relations conclusions on the Middle East peace process. Brussels, 8 and 9 December 2008

Council of the European Union. General Affairs and External relations Council. Brussels, 30 and 31 January 2006

Council of the European Union. Joint action 97/289/PESC on the EU assistance programme to support the PA in its efforts to counter terrorist activities emanating from the territories under its control. 29 April 1997

Council of the European Union. Joint Action 2008/958/PESC of the Council of the 16 December 2008 modifying the joint action 2005/797/PESC concerning the European Union Police mission in the Palestinian Territories. Brussels, 2008

Council of the European Union. On Palestinian Elections. Luxembourg, 1st June 1995

Council of the European Union. on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism. Brussels, 27 December 2001

Council of the European Union. on the application of specific measures to combat terrorism. Brussels, 27 December 2001

Cour des comptes de l'UE. Rapport spécial de la Cour des comptes n° 19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne JOCE 2001/C 32/01. 31 janvier 2001. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001Y0131(01):FR:HTML [Consulté le 18 jun 2013]

Court of Justice of the EU. Judgment of the Court in Case C 386/08, REFERENCE for a preliminary ruling under Article 234 EC, from the Finanzgericht Hamburg (Germany). 25 February 2010. http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=rechercher&numaff=C-386/08 [Consulté le 13 juin 2012]

Court of Justice of the EU. Reference for a preliminary ruling from the Finanzgericht Hamburg — Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen. 1st September 2008. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:285:0026:0027:EN:PDF [Consulté le 13 juin 2012]

COWEN, Tyler. *Creative Destruction, how globalization is Changing the World's Cultures.* New Jersey: Princeton University Press, 2002. 192 p.

CROOKE, Alastair. Bottom-up peacebuilding in the Occupied Territories. *Conflict Forum*, November 2007. http://conflictsforum.org/2007/bottom-up-peacebuilding-in-the-occupied-territories/ [Consulté le 10 Janvier 2012]

CROOKE, Alastair. Our Second Biggest Mistake in the Middle East. *The London Review of Books*, 5 July 2007, vol.29, n° 13, p.3-6

CROOKE, Alastair. Permanent Temporariness. *London Review of Books*, 3 March 2011, vol.33, n° 5, p.24-25

CROUCH II, J. D., MEIGS, M. C., SLOCOMBE, W. B. Security First: U.S. Priorities in Israeli-Palestinian Peacemaking. December 2008. http://www.washingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=303 [Consulté le 9 avril 2011]

DAHL, Robert. *A preface to Democratic Theory.* Chicago Chicago university Press, 1956. 155 p.

DEHOUSSE, Renaud. Nicolas Sarkozy l'Européen In MAILLARD (de), Jacques, SUREL, Yves dir. *Politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

DEHOUSSE, Renaud, MAGNETTE, Paul. L'évolution du système institionnel In DEHOUSSE, Renaud dir. *Politiques européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009. p.31-51.

DEL SARTO, Raffaella A. Plus ca change . . . ? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean. *Mediterranean Politics*, 2011, vol.16, n° 1, p.117-134

DEL SARTO, Raffaella A. Wording and Meaning(s): EU-Israeli Political Cooperation according to the ENP Action Plan. *Mediterranean Politics*, 2007, vol.12, n° 1, p.59-75

DEL SARTO, Raffaella A. . *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area.* New York: Palgrave Macmillan, 2006. 304 p.

Delegation of the EU in Israel. Poll: Vast majority of Israelis want Israel to join EU; half favour EU involvement in peace process; severe concern on specific issues like anti-Semitism. Tel Aviv, 2004

Delegation of the European Parliament for relations with Israel. EP delegation's statement on Israel. 9 May 2012

DELPEUCH, Thierry L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art *CERI-Questions de recherche*, Décembre 2009. http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/qdr27.pdf [Consulté le 27 février 2013]

DEUTCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area.* Princeton: Princeton University Press, 1957. 228 p.

DIECKHOFF, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian conflict In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix,PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.147-160.

DIECKHOFF, Alain. Israël-Palestine, que fait la France ? *Les Cahiers de l'Orient*, 2007, vol.87, n° 1, p.40-50

DIECKHOFF, Alain. *L'Etat d'Israël.* Paris: Fayard, 2008. 591 p.

DIECKHOFF, Alain Un Etat juif et démocratique In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.591.

DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias, STETTER, Stephan *The European Union and Border Conflicts: Power of Integration and Association.* Cambridge: Cambridge university press, 2008. 280 p.

DIEZ, Thomas, PACE, Michelle. Normative power Europe and Conflict transformation. *EUSA Conference Montreal*, 2007. http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/diez-t-01a.pdf [Consulté le 5 March 2011]

DROR, Yehezkel Dror, PARDO, Sharon Approaches and Principles for an Israeli Grand Strategy toward the European Union. *European Union Foreign Affairs Review*, 2006, vol.11, n° 1, p.17-44

DUCHENE, François. The European Community and the Uncertainties of Interdependence In Max, Kohnstamm,Hager, Wolfgang dir. *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London Macmillan, 1973. p.1-21.

DUCHÊNE, François. Israel in the eyes of Europeans: a Speculative Essay In WEILER, Joseph H.H., GREILSAMMER, Ilan dir. *Europe and Israel : Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.11-33.

DURKHEIM, EMILE. *De la divison du travail social.* Paris: PUF, 2004. 416 p.

Economic Monitoring Report of the World Bank to the Ad Hoc Liaison Committee. A Palestinian State in Two Years: Institutions for Economic Revival. 22 September 2009. http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCSept09WBreport-final.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

EDWARDS, Geoffrey. National approaches to the Arab-Israeli conflict: Great Britain In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.47-59.

EMERSON, Michael, KAUSCH, Kristina, YOUNGS, Richard dir. *Islamist radicalisation: the challenge for Euro-Mediterranean relations.* Brussels-Madrid: Centre for European Policy Studies-FRIDE, 2009. 181 p.

ENCEL, Frédéric. *Géopolitique de Jérusalem.* Paris: Champs Essais, 2008. 300 p.

ENRIQUEZ, Laetizia. Statut de Jérusalem : la position de Nicolas Sarkozy. *Actualité juive*, Avril 2012. http://observatoiredumoyenorient.blogspot.co.il/2012/04/statut-de-jerusalem-la-position-de.html [Consulté le 12 septembre 2012]

EREKAT, Saeb. The Quartet is disappearing. *Bitterlemons international*, 17 July 2003. http://www.bitterlemons-international.org/inside.php?id=6 [Consulté le 13 juin 2013]

ERICKSON, Jennifer. When do the takers become the makers? The promotion of responsible arms trade norms, ISA's 49th annual convention 'bridging multiple divides', San Francisco, USA: 26 March 2008. http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/4/8/pages253485/p253485-1.php [Consulté le 26 March 2010]

ESPOSITO, Michele K. . Quarterly Update on Conflict and Diplomacy: 16 August-15 November 2002. *Journal of Palestine Studies*, 2002, vol.32, n° 2, p.120-141

EU-Israel 2nd Association Council. Statement of the European Union. 20 November 2001

EU-ISrael 8th Association Council. Statement of the European Union. Luxembourg, 16 June 2008

EU-Israel 9th Association Council. Joint press conference Luxembourg, 15 June 2009

EU-Israel 9th Association Council. Statement of the EU. Luxembourg, 15 June 2009

EU-Israel 10th Association Council. Statement of the European Union. 22 February 2011

EU-Israel 11th Association Council. Statement of the European Union. Brussels, 24th of July 2012

EU delegation in Tel Aviv. Clarification on the notice issued to EU importers 15 August 2012. http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2012/20120815_en.htm [Consulté le 10 octobre 2012]

EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Head of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2008

EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2005

EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2011

EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2010

EU joint Staff Working Paper. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Country Report: Israel. 2011

EUPOL COPPS. Rule of Law Section. Action Plan for the Palestinian Criminal Justice System. Ramallah, April 2009

EUPOL COPPS. Rule of Law Section. Assessment Report on the Palestinian Criminal Justice System. Ramallah, January 2009

European Commission. Communication au Conseil et au Parlement: l'Europe élargie - voisinage: un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud. Bruxelles, 11 mars 2003

European Commission. ENP Progress Report Israel. Brussels, 29 November 2006

European Commission. ENPI Special: Support to Palestine. February 2008. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/documents/enpi_special_pegase.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

European Commission. Euro-Mediterranean Partnership Country Strategy Papers, 2000-2006 West Bank and Gaza Strip. Brussels, 2000

European Commission. European Neighbourhood Policy-Country Report Israel. 12 May 2004

European Commission. Temporary International Mechanism, Key Facts. 18 January 2008. http://eeas.europa.eu/palestine/tim/factsheet_tim_en.pdf [Consulté le 18 juin 2010]

European Commission. Temporary International Mechanism, Overall Implementation progress. 18 January 2008. http://eeas.europa.eu/palestine/tim/implement_progress_en.pdf [Consulté le 19 juin 2010]

European Commission, DG Trade. EU bilateral trade with the Occupied Palestinian Territories. 23 mai 2013. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

European Commission Technical Assistance Office for the West Bank and Gaza Strip. Direct Financial Support: Sustaining Palestinian institutions, Pegase. 2009. http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/documents/eu_westbank/directfinancialsupport_en.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

European Commission Technical Assistance Office for the West Bank and Gaza Strip. The European Union's Pegase mechanism: At the service of the Palestinian population, open to all donors. 2 March 2009. http://unispal.un.org/pdfs/EUpegase_DonorGuide.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

European communities, Member States and Algeria. Euro-Mediterranean agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part. 2005

European communities, Member States and Israel. Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part. 2000

European Community, PLO. Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part 1997. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117751.pdf [Consulté le 23 April 2013]

European Council. Common declaration of the EEC's governments concerning the situation in the Near East Copenhagen, 6 November 1973

European Council. Conclusions on the Middle East. Amsterdam, 16 and 17 June 1997. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0006.htm [Consulté le 18 juin 2013]

European Council. Declaration concerning the Middle East. Barcelona, 15 and 16 March 2002. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

European Council. Declaration of the European Council of Sevilla on the Near East. 21 & 22 June 2002

European Council. Declaration of the European Council on the situation in the Middle East, 12 and 13 June 1980. Venice, 1980

European Council. Declaration on the situation in the Middle East Venice, 12 and 13 June 1980

European Council. Essen Council Declaration. 9 and 10 December 1994

European Council. EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. June 2004. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf [Consulté le 24 April 2013]

European Council. European Council of Brussels, Presidency Conclusions, Declaration on the Peace Process in the Middle East. Brussels, 16 and 17 June 2005

European Council. European Council of Brussels. Presidency conclusions. Brussels, 12 & 13 December 2003

European Council. European Council of Santa Maria, Presidency Conclusions Santa Maria da Feira, 19 and 20 June 2000

European Council. European Council of Stockholm. Stockholm, 23 and 23 March 2001

European Council. European Security Strategy: A secure europe in a better world. Brussels, 12 December 2003

European Council. London European Council. 29-30 June 1977

European Council. Presidency Conclusions. Brussels, 17 and 18 June 2004

European Council. Presidency Conclusions Berlin, 24 and 25 March 1999. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html [Consulté le 18 juin 2018]

European Council. Presidency Conclusions. Brussels, 15-16 December 2005

European Foreign Ministers. Davignon Report. Luxembourg, 27 October 1970. http://www.cvce.eu/obj/Rapport_Davignon_Luxembourg_27_octobre_1970-fr-4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5.html [Consulté le 31 Octobre 2011]

European Former Leaders Group. Letter to the President of the European Council. EU must sanction Israel over its refusal to obey international law and must recognize the State of Palestine. 2 December 2010. http://www.romanoprodi.it/documenti/eu-must-sanction-israel-over-its-refusal-to-obey-international-law-and-must-recognize-the-state-of-palestine_2401.html [Consulté le 20 juin 2013]

European Parliament Committee on International Trade. Newsletter of the European Parliament Committee on International Trade. 19 March 2012. http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120319ATT41253/20120319ATT41253EN.pdf [Consulté le 5 octobre 2012]

European Union. EU funding.Action Fiche for West Bank and Gaza Strip. Brussels, 2011. http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_pse_p3.pdf [Consulté le 12 février 2013]

EYTAN, Freddy. *La France, Israël et les Arabes : le double jeu ?* Paris: Jean Picollec, 2005. 560 p.

FARNAUD, Christophe. Europe and the Middle East Process: A European point of view In dir. *The International role in the Peace Process*. Washington D.C.: The Center for Policy Analysis in Palestine, May 1998. p.13-17.

FARRELL, Theo. Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. *International Studies Review*, 2002, vol.4, n° 1, p.49-72

Fatah Congress. Full Text Of Fatah Political Program After It Was Ratified By Fatah Conference. *Independent Media Review Analysis*, 11 August 2009. http://www.imra.org.il/story.php3 [Consulté le 26 mai 2012]

FAYYAD, Salam. Ending the occupation: establishing the state, program of the thirteen government. August 2009. http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/090825%20Ending%20Occupation,%20Establishing%20the%20State%20-%20Program%20of%20the%2013%20government.pdf [Consulté le 27 March 2011]

Feldman, Nizan, פלדמן, ניצן שלום כלכלי: תאוריה מול מציאות [Economic Peace: Theory versus Reality]. עדכן אסטרטגי *[Strategic Assessment INSSJ*, 2009, vol.12, n° 3, p.17-24

FICK, Nathaniel, NAGL, John. Counterinsurgency Fieldmanuel: Afghan Edition. *Foreign Affairs*, January 2009. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/01/05/counterinsurgency_field_manual_afghanistan_edition [Consulté le 18 juin 2013]

FILIU, Jean-Pierre. L'Union européenne et le Moyen-Orient In CHOPIN, Thierry, FOUCHER, Michel dir. *Rapport Schuman sur l'Europe*. Paris: Fondation Robert Schuman, 2008. p.75-80.

FILIU, Jean-Pierre. *Mitterrand et la Palestine.* Paris Fayard, 2005. 365 p.

FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change *International Organization*, 1998, vol.52, n° 4, p.887-917

FLYNN, Gregory, FARRELL, Henry. Piecing together the Democratic peace: The CSCE, Norms, and the 'construction' of security in Post-Cold War Europe. *International organization*, 1999, vol.53, n° 3, p.505-535

FOUCAULT, Michel. *Dits et Écrits, Tome IV*. Paris: Gallimard, 1994. 895 p.

FOUCAULT, Michel. *Histoire de la folie à l'âge classique.* Paris: Gallimard, 1972. 688 p.

FOUCAULT, Michel. *L'ordre du discours.* Paris: Gallimard, 1971. 81 p.

France, Allemagne, Grande-Bretagne. Déclaration commune de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne. 18 février 2011. http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/conseil-de-securite/article/18-fevrier-2011-conseil-de [Consulté le 29 août 2012]

France, Germany, Portugal, United Kingdom. Israeli settlements - Press statement 19 December 2012. http://www.ambafrance-uk.org/19-December-2012-Israeli [Consulté le 26 juin 2013]

France, Germany, Portugal, United Kingdom. Israeli settlements - Press Statement. 20 December 2011. http://mondoweiss.net/2011/12/uk-france-germany-and-portugal-condemn-israeli-plan-to-build-1000-new-settlements-homes.html [Consulté le 26 juin 2013]

FREEDMAN, Robert O. The Bush administration, the EU and the Arab-israeli Conflict: Is a Euro-Atlantic Partnership Possible? In HANDT, Christian Peter, NEUGART, Felix,PEITZ, Matthias dir. *Europe's Emerging Foreign Policy and the Middle Eastern Challenge*. Munich/Guetersloh: Bertelsmann Foundation, 2002. p.88-161.

FRIEDRICH, Roland, LUETHOLDS, Arnold dir. *Entry points to Palestinian Security Sector Reform.* Genève Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007. 186 p.

FROHLICH, Manuel. National Identity in a Unified Europe – outline of a normative Concept In AVINERI, Shlomo,WEIDENFELDS, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.39-48.

FUKUYAMA, Francis Liberalism versus statebuilding. *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3, p.10-13

GAL-OR, Noemi. Suppressing Terrorism: European-Israeli Cooperation In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1988. p.313-337.

GALULA, David dir. *Counter-insurgency warfare.* New York Frederick A. Praeger, 1964. 104 p.

GARDNER FELDMAN, Lily. Germany's "Special Relationship" with Israel Continues, Despite Appearances to the Contrary. *American Institute for Contemporary German Studies*

of Johns Hopkins University, 2004. http://www.aicgs.org/analysis/c/feldmanc.aspx [Consulté le 5 mai 2011]

GARDNER FELDMAN, Lily. The principle and practice of 'reconciliation' in German Foreign policy: relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic. *International Affairs* 1999, vol.75, n° 2, p.333-356

GARDNER FELDMAN, Lily Germany's policy towards Israel and the Israeli Palestinian conflict: continuity and change. *German Foreign Policy in Dialogue*, 2002. http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue7.pdf [Consulté le 15 septembre 2010]

GAT, Moshe. Britain and Israel before and after the six day war, June 1967 : From Support to Hostility. *Contemporary British History*, 2004, vol.18, n° 1, p.54-77

GHEUR, Charles. L'Union européenne face au conflit israélo-palestinien: équidistance? *Etudes*, 2003, vol.399, n° 9, p.163-174

GIACAMAN, George. Aid without development. *Bitterlemons International*, 25 septembre 2008. http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=246 [Consulté le 23 juin 2010]

GNESOTTO, Nicole. *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?* Paris: Armand Colin, 2011. 224 p.

GOERTZ, Gary, Paul F., DIEHL. Toward a theory of International Norms *Journal of Conflict Resolution*, 1992, vol.36, n° 4, p.634-664

GORDON, Neve. Dahl's Procedural Democracy : A foucauldian Critique. *Democratization*, 2001, vol.8, n° 4, p.23-40

Government, Israel. Israel response to the Road Map. 25 May. http://www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap_response_eng.htm [Consulté le 15 avril 2012]

GOVRIN, Yosef. *Israel's relations with the East European States: from disruption (1967) to Resumption (1989-1991).* London: Valentine Mitchell, 2011. 322 p.

GREILSAMMER, Ilan. *Israël et l'Europe: Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël.* Lausanne: Fondation Jean Monnet, 1981. 165 p.

GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H. H. *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a Unified Stance.* Boulder, CO: Westview, 1987. 156 p.

GRESH, Alain. L'OTAN en Cisjordanie ? 21 février 2008. http://blog.mondediplo.net/2008-02-21-L-OTAN-en-Cisjordanie [Consulté le 14 mai 2012]

GRONO, Nick. Policing in Conflict States – Lessons from Afghanistan.Speech by Nick Grono, Deputy President of the International Crisis Group, to International Police Commissioners' Conference. 16 June 2009. http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2009/policing-in-conflict-states-lessons-from-afghanistan.aspx [Consulté le 18 juin 2013]

GRÜNEWALD, François, de GEOFFROY, Véronique. Evaluation of the DG echo partnership with the United nations relief and works agency for palestinian refugees in the near east (UNRWA). 2009. http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2009/unrwa.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

GUNNING, Jeroen. *Hamas in politics: Democracy, Religion, Violence* New York: Columbia University Press, 2008. 310 p.

HAKLAI, Oded. Religious—Nationalist Mobilization and State Penetration: Lessons From Jewish Settlers' Activism in Israel and the West Bank. *Comparative Political Studies*, 2007, vol.40, n° 6, p.713-739

HALEVY, Ephraim דוקטרינת ההרתעת הישראלית במבחן הזמן [La doctrine israélienne de dissuasion à l'épreuve du temps] In GUZANS Y, Y oel עיונים בהרתעה *[Etudes sur la dissuasion]*, 2008. Jerusalem: GUZANSKY, Yoel p. 28-30, http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/deterring-october2008_he.pdf [en hébreu] [Consulté le 13 septembre 2012]

HALLSTEIN, Walter. Déclaration de Walter Hallstein, à l'occasion de la signature de l'Accord commercial avec Israël le 4 juin 1964. 1964. http://jss.over-blog.com/article-29135225.html [Consulté le 19 novembre 2012]

HANELT, Christian-Peter. After Annapolis: What is Europe's role in facilitating the Implementation of a Two-State solution? In HANELT, Christian-Peter, MÖLLER, Almut dir. *Bound to Cooperate - Europe and the Middle East II*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008.

HANELT, Christian-Peter, BEHRENDT, Sven. *Bound to cooperate: Europe and the Middle East.* Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2001. 387 p.

HARPAZ, Guy. Approximation of laws in the EU-Med context: A realist Perspective. *European Journal of Law Reform*, 2007, vol.9, n° 3, p.393-412

HARPAZ, Guy. The Dispute over the Treatment of Products Exported to the EU from the Golan Heights, East Jerusalem,the West Bank and the Gaza Strip - The Limits of Power and the Limits of the Law. *Journal of International Trade*, 2004, vol.38, n° 6, p.1049–1058

HARPAZ, Guy. The Obstacles and Challenges that Lie ahead for a Successful Implementation of the European Neighbourhood Policy *The Israeli Association for the Study of European Integration*, 2004. http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fmicro5.mscc.huji.ac.il%2F~iasei%2Fdocuments%2FIDC%2520WORKING%2520PAPER%2520-Harpaz.doc&ei=N5l2UM2DH6bB0QXauID4CA&usg=AFQjCNFH6g8on5lZNmjMDtIkYTEJHEfXXw&sig2=nWa4tX5qSmYFHYkH5YXRdA [Consulté le 11 octobre 2012]

HARPAZ, Guy. The role of dialogue in reflecting and constituting International Relations: the causes and consequences of a deficient European-Israeli dialogue. *Review of international studies*, 2011, vol.37, n° 4, p.1857-1883

HARPAZ, Guy, SHAMIS, Asaf. Normative Power Europe and the State of Israel: an illegitimate EUtopia. *Journal of Common Market Studies* 2007b, vol.48, n° 3, p.579-616

HATTIS ROLEF, Susan. Israel's Policy Toward the PLO: From Rejectionism to Recognition In SELA, Abraham,MA'OZ, Moshe dir. *The PLO and Israel: From Armed Conflict to Political Settlement 1964-1994*. New-York St. Martin's Press, 1997. p.253-273.

HATTIS ROLEF, Susan. *Political Dictionary of the State of Israel.* Jerusalem the Jerusalem publishing house, 1993. 417 p.

HEIMANN, Gadi. From Friendship to Patronage: France-Israel relations, 1958-1967. *Diplomacy & Statecraft*, 2010, vol.21, n° 2, p.240-258

HELLQUIST, Elin. *Creating 'the Self' by Outlawing 'the Other'? EU Foreign Policy Sanctions and the Quest for Credibility*. Doctorat: Political Science: Florence: European University Institute: December 2012.

HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck. *L'Union européenne, Acteur international.* Paris: l'Harmattan, 2005. 272 p.

HERMAN, Lior. An Action Plan or a Plan for Action? Israel and the European Neighbourhood Policy. *Mediterranean Politics*, 2006, vol.11, n° 3, p.371-394

HERSHCO, Tsilla. Deja vu? France and the Gaza Flotilla *BESA Center Perspectives* 13 June 2010. http://www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives109.pdf [Consulté le 10 juin 2013]

HERSHCO, Tsilla. *Entre Paris et Jérusalem : La France, le sionisme et la création de l'État d'Israël, 1945-1949* Paris: Honoré Champion, 2003. 304 p.

HERSHCO, Tsilla. Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte In TRIMBUR Dominique, AARONSOHN, Ran, dir. *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*. Paris: CNRS éditions, 2008. p.407-434.

HEXEL, Ralph. Netanyahu's foreign policy keynote speech – No progress in the peace process: instead, old wine in new bottles. *Friedrich-Ebert-Stiftung Israel.Background Report*, 26 June 2009. http://www.fes.org.il/src/NetanyahuSpeechHexelENGLISH1.pdf [Consulté le 10 juin 2013]

HIGASHINO, Atsuko. For the sake of 'Peace and Security' ? The role of Security in the European Union Enlargement Eastwards *Cooperation and conflict*, 2004, vol.39, n° 4, p.347-368

High Representative Catherine Ashton, Prime minister Salam Fayyad. European Union opens up its market to Palestinian exports. 13 April 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-475_en.htm [Consulté le 20 juin 2013]

HILL, Christopher. The Capacity-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 1993, vol.31, n° 3, p.305-328

HILL, Christopher. *The changing Politics of Foreign Policy.* New York: Palgrave, 2003. 416 p.

HILL, Christopher, SMITH, Michael. *International Relations and the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 2005. 492 p.

HIRSCH, Moshe. The 1995 Trade Agreement Between the European Communities and Israel: Three Unresolved Issues. *European Foreign Affairs Review*, 1996, vol.1, n° 1, p.87-123

HIRSCH, Moshe. Rules of Origin as Instruments of Foreign and Domestic Policies, The Politics ofInternational Economic Law: TheNext Four Years, Washington D.C.: 13-15 November 2008. http://www.asil.org/files/ielconferencepapers/hirsch.pdf [Consulté le 20 avril 2013]

HOLLANDE, François. Communiqué du Président de la République. 29 novembre 2012. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/la-france-et-les-territoires/evenements-4262/article/reconnaissance-de-la-palestine [Consulté le 27 juin 2013]

HOLLANDE, François. Conférence de presse conjointe avec Benjamin Netanyahou. 31 octobre 2012. http://www.ambafrance-il.org/Conference-de-presse-conjointe.html [Consulté le 20 juin 2013]

HOLLIS, Rosemary. The basic stakes and strategy of the EU and Member States In BULUT AYMAT, Ezra dir. *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*. Paris: Chaillot Paper, December 2010. p.31-42.

HOLLIS, Rosemary. *Britain and the Middle East in the 9/11 era.* London: Blackwell publishing, 2010. 232 p.

HOLLIS, Rosemary. Europe and the Middle East: Power by Stealth? *International Affairs*, 1997, vol.73, n° 1, p.15-29

HOROWITZ, Avner Competing Israeli Structures of Identity In AVINERI, Shlomo Avineri ,WEIDENFELD, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.49-58.

HOWORTH, Jolyon. Discourse, ideas and epistemic communities in European security and defense policy. *West European politics*, 2004, vol.27, n° 2, p.211-234

HOWORTH, Jolyon. The EU as a global actor: Grand strategic for a global Grand Bargain? . *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol.48, n° 3, p.455-474

HYDE-PRICE, Adrian. 'Normative' power Europe: a realist critique. *Journal of European Public Policy*, 2006, vol.13, n° 2, p.217-234

IMPERIALI, Claude, AGATE, Pierre. National approaches to the Arab-Israeli conflict :France In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred, dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.1-17.

International Crisis Group. Inside Gaza: the challenge of clans and families. 2007. http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/71_inside_gaza___the_challenge_of_clans_and_families.pdf [Consulté le 14/12/2011]

International Crisis Group. Ruling Palestine II: the West Bank model? 17 July 2008. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/079-ruling-palestine-II-the-west-bank-model.aspx [Consulté le 5 mars 2011]

International Crisis Group. Squaring the circle: Palestinian security reform under occupation. 2010. http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/98-squaring-the-circle-palestinian-security-reform-under-occupation.aspx [Consulté le 6 March 2011]

International trade commission of the European Parliament. Amendments to a proposition of Decision on the protocol to the Euromediterranean agreement between the EU and Israel. 13 July 2005

IRANI, George E. Islamic mediation techniques for Middle East conflicts. *Middle East Review of International Affairs*, 1999. http://meriajdc.ac.il/joumal/1999 lissue2/irani.pdf [Consulté le 30 avril 2008]

Israel's Central Bureau of Statistics. Imports by Country of Origin 2011. 2012. http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2012n/16_12_170e.pdf [Consulté le 20 novembre 2011]

Israel's Prime Minister's office. Changing the terms of the Gaza Blockade: Statement Following the Israeli Security Cabinet Meeting. Jerusalem, 20 June 2010

Israel and PLO. Oslo II agreements. Oslo, 1994

Israel and the Palestinian Authority. Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza. 15 November 2005. http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Agreed+documents+on+movement+and+access+from+and+to+Gaza+15-Nov-2005.htm [Consulté le 10 mai 2012]

Israel Democracy Institute for Avi Chai–Israel Foundation. A Portrait of Israeli Jews: Beliefs, Observance, and Values of Israeli Jews, 2009. Jerusalem, 2012

Israel Ministry of Trade, Industry and Labor, Direction for external trade. Study from the working group on Israel commercial policy with Asia. 2010. http://www.industry-trade.gov.il/NR/rdonlyres/1CEA81F9-2A9D-483C-8F19-254DB9998B47/0/asiareport2010.pdf [Consulté le 21 january 2012]

ISSACHAROFF, Avi, HAREL, Amos. Shin Bet visits West Bank cities to boost security ties with PA. *Haaretz*, 12 July 2010. http://www.haaretz.com/blogs/mess-report/mess-report-shin-bet-visits-west-bank-cities-to-boost-security-ties-with-pa-1.301345 [Consulté le 13 juillet 2010]

JABKO, Nicolas. *L'Europe par le marché: histoire d'une stratégie improbable.* Paris: Presses de Sciences Po, 2009. 292 p.

JACQUOT, Sophie, WOLL, Cornelia. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2008, vol.2, n° 25, p.161-192

JAIDI, Larbi The Morocco/EU Advanced Status: What Value Does it Add to the European Neighbourhood Policy? *The Euro-Mediterranean Partnership. Panorama Papers*, 2009. http://www.iemed.org/anuari/2009/aarticles/a149.pdf [Consulté le 10 juin 2013]

JERVIS, Robert. *Perceptions and misperceptions in international politics.* New Jersey Princeton University Press, 1976. 464 p.

JERVIS, Robert. Realism in the Study of World Politics. *International organization*, 1998, vol.52, n° 4, p.971-991

Journal officiel de l'Union européenne. Avis aux importateurs: Importations effectuées en provenance d'Israël à destination de l'UE. 3 août 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:232:0005:0005:FR:PDF [Consulté le 23 avril 2013]

JUDT, Tony. *Post-War: a history of Europe since 1945.* London: Vintage Books, 2010. 933 p.

KAPITAN, Tomis. Self-Determination and the Israeli-Palestinian Conflict In BOVE, Laurence F., DURAN KAPLAN, Laura dir. *From the Eye of the Storm: Regional conflicts and the Philosophy of Peace*. Amsterdam: Rodopi, 1995. p.223-248

KATZ, Yaakov. Government: PA men can keep training in Jordan. *The Jerusalem Post*, 23 May 2011. http://www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=221758 [Consulté le 23 mai 2011]

KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine.* London: Royal institute of International Affairs, 2006. 232 p.

EY SER (de), Véronique. La Commission de Commerce International approuve l'accord ACAA. 2012. http://www.vdekeyser.be/2012/09/18/le-vote-en-commission-approuve-laccord-acaa/ [Consulté le 5 octobre 2012]

KHADER, Bichara. *L'Europe et la Palestine : des Croisades à nos jours.* Paris: L'Harmattan, 1999. 574 p.

KHADER, Bichara. Les relations CEE- Israël et l'avenir du dialogue euroarabe. *Revue française d'études politiques méditerranéennes*, 1975, vol.11, n° 1, p.27-35

KIIL-NIELSEN, Nicole. Codes postaux : un premier pas vers un code de conduite européen sur l'étiquetage des produits des colonies israéliennes ? 1er octobre 2012. http://www.nicolekiilnielsen.eu/ [Consulté le 10 octobre 2012]

KIMMERLING Baruch. Patterns of militarism in Israel. *European Journal of Sociology*, 1993, vol.34, n° p.196-223

King Abdullah II. Jordanian King to Tell Bush US Preparation for Invasion of Iraq Is a 'Mistake'. Washington, 1 August 2002 http://www.kingabdullah.jo/index.php/en_US/interviews/view/id/276/videoDisplay/0.html [Consulté le 20 avril 2012]

KNODT, Michèle. International embeddedness of European multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 2004, vol.11, n° 4, p.701-719

KOECHLIN, Jérôme. *L'Europe a-t-elle une adresse?* Paris: Goerg éditeur, 2003. 352 p.

KOSLOWSKI, Rey, KRATOCHWIL, Friedrich V. Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. *International organization*, 1994, vol.48, n° 2, p.215-247

KRATOCHVIL, Petr, CIBUL O V , Petra, BENÍ , Michal. The EU as a 'Framing Actor': Reflections on Media Debates about EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, 2011, vol.49, n° 2, p.391-412

LAÏDI, Zaki. Démocratisation et mondialisation. *Politique étrangère*, 2001, vol.66, n° 3, p.603-618

LAÏDI, Zaki. Europeans without Europe: the Paradox of the 'Arab Spring' In RATKA, Edmund, SPAISER, Olga dir. *Understanding European Neighourhood Policies*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2012. p.109-118.

LAÏDI, Zaki. *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne.* Paris: Presse de Sciences Po, 2005. 159 p.

LAÏDI, Zaki. *Le monde selon Obama: la politique étrangère des Etats-Unis.* Paris: Flammarion, 2012. 409 p.

LAÏDI, Zaki. *Norms over Force: The Enigma of European Power.* Paris: Palgrave Macmillan, 2008. 188 p.

LAÏDI, Zaki. The Unintended Consequences of European Power. *Cahier européen*, 2007. http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2007_5.pdf [Consulté le 4 février 2013]

LAÏDI, Zaki. Vers un « constructivisme tempéré ». Le constructivisme et les études européennes. avril 2008. http://www.laidi.com/sitedp/sites/default/files/S%C3%A9minaire%20constructivisme%20doc%20final.pdf [Consulté le 22 février 2013]

Laïdi, Zaki (dir.). *L'ordre mondial relâché: Sens et puissance après la Guerre froide.* Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992. 263 p.

LANDOIN, Pierre-Baptiste Le Hamas parti politique moderne? Recherche sur la politique de politicisation entreprise par le Hamas 2004-2006. 2009. http://www.cedej.org.eg/article.php3?id_article=865 [Consulté le 5 avril 2010]

LAPPIN, Yaakov. PA detains Hamas members planning J'lem bombing *Jerusalem Post*, 18 novembre 2010. http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=195779 [Consulté le 19 novembre 2010]

LAURENS, Henry. La diplomatie française dans le conflit israélo-arabe : 1967-1970. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Octobre-décembre 2009, vol.96, n° 1, p.3-11

LAURENS, Henry. *Paix et guerre au Moyen-Orient.* Paris: Armand Colin, 2005. 496 p.

LAVY, George. *Germany and Israel : Moral Debt and National Interest.* London: Frank Cass, 1996. 222 p.

LE MORE, Anne. *International assistance to Palestinians after Oslo.* London: Routledge, 2008. 270 p.

LE MORE, Anne. Killing with kindness: funding the demise of a Palestinian state. *International affairs*, 2005, vol.81, n° 1, p.981-999

LE ROY, Alain. L'Union pour la Méditerranée, une opportunité pour renforcer la coopération entre les rives de la Méditerranée. Entretien. *Revue internationale et stratégique*, 2008, vol.2, n° 70,

LEGRAIN, Jean François. La ville dans la tête : Bethléem 1996-2006. 2006. www.gremmo.mom.fr/legrain/bethleem.pdf [Consulté le 1/11/2010]

LEVITT, Matthew. Hamas from Cradle to Grave. *The Middle East Quarterly*, 2004. http://www.meforum.org/582/hamas-from-cradle-to-grave [Consulté le 20 juin 2013]

LEVITT, Matthew. *Hamas, Politics, Charity and Terrorism in the service of Jihad.* London: Yale University Press, 2006. 324 p.

LINDEMANN, Beate. Votes of EC members at the UN on Questions Related to Israel In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.303-312.

LIPSET, Seymour Martin. The social requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address. *American Sociological Review*, 1994, vol.59, n° 1, p.1-22

LUCKMANN, Thomas, BERGER, Peter. *La construction sociale de la réalité.* Paris: Armand Colin, 2006. 357 p.

LYTVYNYUK, Anna. The European Neighbourhood Policy: A framework for Modernisation? 2006. http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Cremona/TheEuropeanNeighbourhoodPolicy/PaperLytvynyuk.pdf [Consulté le 8 novembre 2012]

MAKOVSKY, David, YOUNG, Elizabeth. Toward a Quartet Position on Hamas: European rules on Banning Political Parties. *The Washington Institute for Near East Policy. PeaceWatch* 12 September 2005. [Consulté le 10 janvier 2012]

MALLEY, Robert, AGHA, Hussein. Camp David: the Tragedy of Errors. *New York Review of Books*, 9 August 2001. http://www.nybooks.com/articles/archives/2001/aug/09/camp-david-the-tragedy-of-errors/?pagination=false [Consulté le 20 juin 2013]

MANENT, Pierre. *Cours familier de philosophie politique.* Paris: Gallimard, 2001. 346 p.

MANFRED, Gerstenfeld European-Israeli Relations: An Expanding Abyss? *Jerusalem Center for Public Affairs*, 2005. http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=382&PID=471&IID=873 [Consulté le 01/07/2011]

MANNERS, Ian. European Union 'Normative Power' and the Security Challenge. *European security*, 2006, vol.15, n° 4, p.405-421

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? . *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol.40, n° 2, p.235-258

MANNERS, Ian, Diez, Thomas. Reflecting on normative power Europe In BERENSKOETTER, Felix,WILLIAMS, M.J. dir. *Power in world politics*. London: Routledge, 2007. p.173-188.

MANSFIELD, Edward D., SNYDER, Jack. The Sequencing « fallacy ». *Journal of Democracy*, 2007, vol.18, n° 3, p.5-9

Manufacturers Association of Israel, Tel Aviv University, Hebrew University, the Vale-Columbia Center on , (VCC), Sustainable International Investment. Israel's leading multinationals continue to expand domestically and abroad despite the crisis. March 2010. http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/Israel-Report-March2010.pdf [Consulté le 26 septembre 2012]

MC LUHAN, Herbert Marshall *Guerre et Paix dans le village planétaire.* Paris: Robert Laffont, 1970. 192 p.

McFAUL, Michel. Democracy Promotion as a world value. *The Washington Quarterly*, 2004, vol.28, n° 1, p.147-163

MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics.* New York: Norton, 2001. 576 p.

MERKEL, Angela, SARKOZY, Nicolas, BROWN, Gordon. Lettre commune à Ehoud Olmert et Hosni Moubarak sur le trafic d'armes à Gaza. Berlin, Paris, Londres, 16 janvier 2009

MERLINGEN, Michael, OSTRAUSKAITE, Rasa. ESDP Police Missions : Meaning, Context and Operational Challenges. *European Affairs Review*, 2005, vol.10, n° 2, p.215-235

MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force: l'Europe dans les négociations internationales.* Paris: Presses de Sciences Po, 2005. 272 p.

MEUNIER, Sophie. La politque étrangère de Nicolas Sarkozy: Rupture de fond ou de style ? In MAILLARD (de), Jacques, SUREL, Yves dir. *Politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012. p.133-151.

MILLER, Benjamin. Democracy promotion: offensive Liberalism versus the Rest (of IR Theory). *Journal of International Studies* 2010, vol.38, n° 3, p.561-591

MILLER, Rory. *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967.* New York: Colombia University Press, 2011. 275 p.

MILLER, Rory. The PLO factor in Euro-Israeli relations: 1964-1992. *Israel Affairs*, 2004, vol.10, n° 1 & 2, p.123-155

Ministère de l'Intérieur français. Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014. 15 février 2012. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/ministere/plan-national-d-action-contre-racisme/downloadFile/attachedFile/Plan_national_d_action_contre_le_racisme_et_l_antisemitisme_2012_2014_-_version_definitive.pdf?nocache=1329321988.61 [Consulté le 12 juin 2012]

MÖLLER, Almut, HANELT, Christian-Peter Securing the Future: Europe's Agenda for a More Peaceful Neighbourhood. Discussion Paper – revised version XIth Kronberg Talks "Europe and the Middle East". 17-19 January 2008. http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_23669_23776_2.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

MONNET, Jean. *Mémoires.* Paris: Fayard, 1976. 642 p.

MORATINOS, Miguel Angel. Document Moratinos. Le Monde diplomatique, 19 février 2002. http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/tabaminutes-texte [Consulté le 13 avril 2012]

MORATINOS, Miguel Angel. La place de l'Europe In GRESH, Alain, BILLION, Didier dir. *Actualités de l'Etat palestinien*. Paris: Editions Complexe, 2000. p.167-171.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences serioulsy : a liberal theory of international politics. *International Organization*, 1997, vol.51, n° 4, p.513-553

MORGENTHAU, Hans. *In defense of the national interest: a critical examination of American foreign policy.* New York: Knopf, 1951. 283 p.

MULLER, Patrick. Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms. *Institute for European integration research Working paper*, 2009. http://www.ies.be/files/M%C3%BCller-B3.pdf [Consulté le

MULLER, Patrick. Germany and EU-Foreign Policy making toward the Israeli-Palestinian conflict : Assessing National Europeanization Experiences, EUSA, Boston: 2011. http://euce.org/eusa/2011/papers/6l_mueller.pdf [Consulté le 20 mars 2013]

MUSU, Costanza. A collective Policy or a Policy of converging Parallels ? *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol.8, n° 1, p.35-49

MUSU, Costanza. *European Union Policy towards the Arab–Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics.* New York: Palgrave Macmillan, 2010. 240 p.

NABULSI, Karma. The state-building project: what went wrong? In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005.

National Democratic Institute for International Affairs. Report on Palestinian Elections for Local Councils. Washington-Jerusalem, 2005. http://www.ndi.org/files/1816_palestinianelectionreportrd1_033105.pdf [Consulté le 20 juin 2103]

National Democratic Institute for International Affairs. Report on the January 20 1996 elections. Washington, 1997. http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html [Consulté le 20 juin 2013]

NED LEBOW, Richard. Thucydides the Constructivist. *American Political Science Review*, 2001, vol.95, n° 3, p.547-560

NETANYAHOU, Benjamin. Discours de Benjamin Netanyahou à l'université de Bar Ilan. 14 juin 2009. http://www.haaretz.com/news/full-text-of-netanyahu-s-foreign-policy-speech-at-bar-ilan-1.277922 [Consulté le 19 septembre 2012]

NETANYAHOU, Benjamin. Israeli Prime Minister Binyamin Netanyahu's address to Congress. 24 May 2011. http://www.washingtonpost.com/world/israeli-prime-minister-binyamin-netanyahus-address-to-congress/2011/05/24/AFWY5bAH_story_4.html [Consulté le 9 septembre 2012]

NIBLETT, Robin. Choosing between America and Europe: a new context for British foreign policy. *International Affairs*, 2007, vol.83, n° 4, p.627-641

NUSSEIBEH, Sari. *What is a Palestinian State worth?* Cambridge: Harvard University Press, 2011. 234 p.

NYE, Joseph S. Soft Power and Leadership. *Compass: A Journal of Leadership*, 2004. http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html [Consulté le 5 novembre 2012]

NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics.* New York: Public Affairs, 2004. 191 p.

OBAMA, Barack. Remarks by the President at the AIPAC Policy Conference. 22 May 2011. http://www.nationaljournal.com/whitehouse/text-obama-s-aipac-speech-20110522 [Consulté le 9 septembre 2012]

OBAMA, Barack. Remarks by the President on the Middle East and North Africa. 19 May 2011. http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa [Consulté le 11 septembre 2012]

OBAMA, Barak. Cairo Discourse. 4 June 2009. http://www.america.gov/st/peacesec-french/2009/June/20090604162956eaifas0.5829126.html [Consulté le 15 mai 2012]

Office europée de Lutte Antifraude (OLAF). Cinquième rapport d'activité relatif à l'année prenant fin en juin 2004. 17 mars 2005. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2003_2004_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

OHANA, David. Israel toward a Mediterranean Identity In AVINERI, Shlomo,WEIDENFELDS, Werner dir. *Integration and Identity: Challenges to Europe and Israel*. Bonn: Europa Union Verlag, 1999. p.81-99.

ONUF, Nicholas. Constructivism : A User's Manual In U B L O V , Vendulka, ONUF, Nicholas, KOWERT, Paul dir. *International Relations in a Constructed World*. New York: M.E Sharpe, Inc., 1998. p.58-78.

ONUF, Nicholas. *World of our making.* Colombia(SC): University of South Carolina Press, 1989. 341 p.

ORON, Ytzhak (dir.). *Middle East Record Volume 2, 1961.* Tel Aviv: Tel Aviv University, 1961. 799 p.

PACE, Michelle. The end of EU democracy promotion and the two state solution? In Esra Bulut Aymat dir. *European Involvement in the Arab Israeli conflict*. Europeans Institute for Security Studies: Chaillot Papers, December 2010. p.87-96.

PACE, Michelle. The EU as a 'force for good' in border conflict cases? In DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias,STETTER, Stephan dir. *The European Union and Border Conflicts: Power of Integration and Association*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p.203-219.

PACE, Michelle. The European Union, security and the southern dimension. *European security*, 2010, vol.19, n° 3, p.431-444

Palestinian Authority - Ministry of Interior. Strategic Plan 2010-2012. Ramallah, 2010

Palestinian Authority. Amended Basic Law. Ramallah, 19 March 2003

Palestinian Authority. Ending the Occupation, Establishing the State. 26 August 2009. http://www.mop-gov.ps/issues_details.php?pid=15 [Consulté le 15 mai 2012]

Palestinian Authority. Palestinian Reform and Development Plan 2008-2010. 2008. http://www.mop-gov.ps/web_files/issues_file/PRDP-en.pdf [Consulté le 3 April 2011]

Palestinian Authoriy-Ministry of Interior, EUPOL COPPS. Palestinian Civil Police Development Program, Transformational and operational Plans, 2005-2008. Ramallah, June 2005

PARDO, Sharon. Going West: Guidelines for Israel's Integration into the European Union. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2009, vol.3, n° 2, p.51-62

PARDO, Sharon, ZEMER, Lior. Bilateralism and the Politics of European Judicial Desire. *The Columbia Journal of European Law*, 2011, vol.17, n° p.263-305

Parlement européen. Rapport du Parlement européen sur MEDA et l'aide financière à la Palestine. 7 juin 2007. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0210&language=FR [Consulté le 18 juin 2013]

Parlement européen. Résolution sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aide économique future de l'Union européenne à la Cisjordanie et à la bande de Gaza (COM(95)0505 - C4-0488/95) 1996. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0129:FR:HTML [Consulté le 18 juin 2013]

Parlement européen. Résolution sur la crise humanitaire dans les territoires palestiniens et le rôle de l'Union européenne. 1er juin 2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298E:0223:0226:FR:PDF [Consulté le 19 juin 2013]

Parlement européen, Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défénse. Recommandation sur la proposition de décision du Conseil relative à l'Accord intérimaire euro-méditerranéen avec l'OLP pour le compte de l'Autorité palestinienen A4-0103/97. 1997

Parlement européen, Commission des relations économiques extérieures. Avis de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen à l'intention de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion, par la Communauté européenne, d'un accord d'association euro-méditerranéenne intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne et l'OLP pour le compte de l'AP de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Strasbourg, 7 avril 1997

PARMENTIER, Florent. The European Neighbourhood Policy as a Process of Democratic Norms Diffusion in Ukraine. Can the EU Act Beyond Conditionality? *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2006. http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2006_2.pdf [Consulté le 13 juin 2010]

PARMENTIER, Florent. *L'Etat de la politique européenne de voisinage: Contribution à une sociologie historique des Etats ukrainien et moldave*. Doctorat: Sciences politiques: Paris: Sciences Po: 2009.

PARMENTIER, Florent. The Reception of EU Neighbourhood Policy In Zaki, LAÏDI dir. *EU Foreign Policy in a Globalized World*. Londres Routledge, 2008. p.103-117.

PARSI, Trita. *Treacherous alliance : the secret dealings of Israel, Iran, and the United States* New Haven ; London: Yale University Press, 2007. 361 p.

Parti socialiste. Le Parti socialiste appelle la France et l'Europe à reconnaître l'Etat palestinien. 15 juin 2011. http://www.parti-socialiste.fr/communiques/le-parti-socialiste-appelle-la-france-et-leurope-reconnaitre-letat-palestinien-pour [Consulté le 20 juin 2013]

PARVATHANENI, Harish. The impact of the Oslo accords on UNRWA's funding In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005. p.90-98.

PATTISON, Keith. The delayed British recognition of Israel. *Middle East Journal*, 1983, vol.37, n° 3, p.412-428

PERES, Shimon. *The New Middle East.* New York: Henry Holt & Co, 1993. 224 p.

PERTHES, Volker. Germany and the Middle East Conflict: What Interests, If Any? *German Foreign Policy in Dialogue*, 2002. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/GermanyAndTheMiddleEast_mitKopierschutz.pdf [Consulté le 15 Septembre 2010]

PERTHES, Volker. Germany and the Middle East: interests and options. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 2002. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/GermanyAndTheMiddleEast_mitKopierschutz.pdf [Consulté le 20 juin 2011]

PETITEVILLE, Franck. L'Union européenne, acteur international et global ? Un agenda de recherche. *Revue internationale et stratégique*, 2002, vol.3, n° 47, p.145-157

PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne.* Paris: Les presses de Sciences Po, 2006. 280 p.

PETROV, Roman. Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries. *European Foreign Affairs Review*, 2008, vol.13, n° 1, p.33-52

PIERINI, Marc. *Le prix de la liberté : Libye les coulisses d'une négociation.* Paris Essai, 2008. 140 p.

PIN US, Binyamin. Atomic Power to Israel's Rescue : French-Israeli Nuclear Cooperation, 1949-1957. *Israeli studies*, 2002, vol.7, n° 1, p.104-138

PLESSIX (du), Caroline. L'Union européenne et Israël: Une 'special' relationship durable et ambiguë. *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem.CNRS* 2011. http://bcrfj.revues.org/6604 [Consulté le 20 juin 2013]

PLESSIX (du), Caroline La défense israélienne face au 'dynamic security concept' : une perception européenne In COHEN, Samy, DIECKHOFF, Alain,RAZOUX, Pierre dir. *Israël et son armée: société et stratégie à l'heure des ruptures*. Paris: étude de l'IRSEM, 2010. p.187-201.

POMFRET, Richard. Main Economic Trends in EC-Israel Economic Relations Since the Creation of the Common Market In WEILER, Joseph H.H., GREILSAMMER, Ilan dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.56-72.

Presidency of the Council. Declaration by the Presidency of the Council of the European Union on the closure of border crossings into Gaza. 14 November 2008

PRODI, Romano. L'Europe élargie Une politique de proximité comme clé de la stabilité. Décembre 2002. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619 [Consulté le 3 octobre 2012]

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense In SHAPIRO, Ian,HACKER-CORDON, Casiano dir. *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p.12-17.

QUARTET. A performance-based Roadmap to a permanent two-state solution to the israeli-palestinian conflict. Jerusalem, April 2003. http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2729723/A-performance-based-roadmap-to.html [Consulté le 4 avril 2011]

QUARTET. Quartet Statement. London, 30 January 2006. http://www.un.org/news/dh/infocus/middle_east/quartet-30jan2006.htm [Consulté le 11 janvier 2012]

Quartet. Statement of the Middle East Quartet. Washington D.C., 20 December 2002. http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/1217fd6d7731896385256c9b004cec90?OpenDocument [Consulté le 20 avril 2012]

REINHART, Tanya. *The Road Map to Nowhere: Israel/Palestine since 2003.* London: Verso, 2006. 248 p.

Research, Palestinian Center for Policy and Survey. Special Public Opinion Poll on the Upcoming Palestinian Elections. December 2005. http://www.pcpsr.org/survey/polls/2005/preelectionsdec05.html [Consulté le 15 September 2010]

RIFKIN, Jeremy. *Le rêve européen : Ou comment l'Europe se substitue peu à peu à l'Amérique dans notre imaginaire.* Paris: Fayard, 2005. 564 p.

ROCARD, Michel, SIEGMAN, Henry. Strengthening Palestinian Public Institutions. 1999. http://www.cfr.org/middle-east/strengthening-palestinian-public-institutions/p3185 [Consulté le 18 juin 2013]

ROISBERG, Roy H., PENKSA, Susan E. *The European Union in Global Security: The Politics of Impact.* London: Plagrave Studies in European Union politics, 2012. 296 p.

RONDOT, Philippe. France Palestine : From Charles de Gaulle to François Mitterrand. *Journal of Palestine Studies*, 1987, vol.16, n° 3, p.87-100

ROSANVALLON, Pierre. Les universalismes démocratiques : histoire et problèmes L'universalisme démocratique en question : un nouveau paradigme ? (conférence), Paris

College de France: 2007. http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=rt098r6e91k1mn609nfafdeof6&label=SHS&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00627886&version=1&view=extended_view [Consulté le 20 juin 2013]

ROSE, David. The Gaza Bombshell. April 2008. http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804 [Consulté le 15 septembre 2010]

ROSS, Dennis. *The missing peace: the inside story of the fight for Middle East peace.* Washington: Washington Institute for Near East Policy, 2004. 817 p.

RUBIN, Barry. Unfinished Business and unexploited opportunities: Central and Eastern Europe, Jews and the Jewish State. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 2010, vol.4, n° 2, p.37-47

RUBINSON, Eyal. More than Kin and Less than Kind: The Status of Occupied Territories under the European Union's Bilateral Trade Agreements. *EUROPEAN FORUM*, 2010. http://www.ef.huji.ac.il/publications/RubinsonKAS.pdf [Consulté le 9 juin 2012]

RUCZ, Claude Les mécanismes de coopération dans le cadre du Dialogue euro-arabe. *Annuaire français de droit international,*, 1978, vol.24, n° 1, p.961-976

RUPNIK, Jacques dir. *Les banlieues de l'Europe: les politiques de voisinages de l'Union européenne.* Paris: Presse de la FNSP, 2007. 203 p.

RYNHOLD, Jonathan, SPYER, Jonathan. British Policy in the Arab-Israeli Arena 1973-2004. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 2007, vol.34, n° 2, p.137-155

RYNNING, Sten. Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union. *Politique européenne*, 2005, vol.3, n° 17, p.10-33

SAFIEH, Afif. *The Peace Process, from Breakthrough to Breakdown.* London: Saqi Books, 2010. 285 p.

SANTA CRUZ, Arturo. Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms : the case of International Election Monitoring. *International organization*, 2005, vol.59, n° 3, p.663-693

SARKOZY, Nicolas. interview de M. Nicolas Sarkozy dans "Actualité juive" du 19 avril 2012, sur les violences antisémites, la lutte contre le terrorisme et sur la question israélo-palestinienne. Avril 2012. http://discours.vie-publique.fr/notices/123000828.html [Consulté le 12 septembre 2012]

SARKOZY, Nicolas. Le discours de Nicolas Sarkozy à la Knesset. Jérusalem, 23 juin 2008

SAURUGGER, Sabine, TERPAN, Fabien. Resistance to Norms in Regional Integration. Does the use of soft law make a difference?, ISA Annual Convention, San Francisco: April 2013. http://euce.org/eusa/2013/papers/8c_saurugger.pdf [Consulté le 2 mai 2013]

SAYIGH, Yezid. "We serve the People": Hamas policing in Gaza. Brandeis University: Crown Center for Middle East Studies, April 2011. http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/CP5.pdf [Consulté le 31 mai 2011]

SCHIMMELFENNIG, Frank. The Community Trap : Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International organization*, 2001, vol.55, n° 1, p.47-80

SCHMID, Dorothée. Les Européen face au conflit israélo-palestinien : un front uni-paradoxal *Revue défense nationale*, 2006, vol.689, n° 1, p.119-132

SCHMID, Dorothée, SCHÄFER, Isabel. L'Allemagne, la France et le conflit israélo-palestinien *Politique étrangère*, 2005, vol.2, n° 1, p.411-422

SCHMIDMAYR, Michael Assessing European-Levantine Relations by the Numbers Policy Watch 816 The Washington Institute for Near East Policy, 12 December 2003. http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/assessing-european-levantine-relations-by-the-numbers [Consulté le 20 juin 2013]

SCHMITT, Carl. *The concept of the political.* Chicago: The university of Chicago Press, 1996 162 p.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy.* New York Allen & Unwin, 1976. 437 p.

SEDOUY (de), Alain. *Le Concert européen: aux origines de l'Europe 1814-1914.* Paris: Fayard, 2009. 483 p.

SENOR, Dan, SINGER, Saul. *Start-Up nation: the story of Israel's economic miracle.* New York: Twelve, 2011. 378 p.

SERRAVALLE, Robert. Les Douze au Proche-Orient : deux poids, deux mesures ? . *Revue d'études palestiniennes*, 1992, vol.11, n° 1, p.173-179

SHACHMUROVE, Yochanan. The integration of the Israeli Economy into the EEC: Recent Trends and a Forecast In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.73-112.

SHALOM, Zaki. Israel's foreign minister Eban meets President de Gaulle and Prime Minister Wilson on the Eve of the Six Day War. *Israel Affairs*, 2008, vol.14, n° 2, p.277-287

SHARON, Ariel, שרון תכנית ההתנתקות של ראש הממשלה אריאל שרון , אריאל [plan de désengagement du Premier ministre Ariel Sharon]. 16 avril 2004. http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon.htm [Consulté le 11 mai 2012]

SHARP, Jeremy, BLANCHARD, Christopher. CRS Report for Congress: U.S. Foreign Aid to the Palestinians. 27 juin 2006. http://fpc.state.gov/documents/organization/68794.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

SHEPHERD, Robin. *A State beyond the pale: Europe's problem with Israel* London: Phoenix, 2010. 300 p.

SHIKAKI, Khalil. The Palestinian elections: an Assessment. *Journal of Palestine Studies*, 1996, vol.25, n° 3, p.17-22

SHIKAKI, Khalil. Palestinians Divided. *Foreign Affairs*, 2002, vol.81, n° 1, p.89-105

SIEFFERT, Denis. *Israël Palestine :Une passion française.* Paris: La découverte, 2004. 269 p.

SIEGMAN, Henry. Partners for War. *New York Review of Books*, 16 January 2003. http://www.nybooks.com/articles/archives/2003/jan/16/partners-for-war/?pagination=false [Consulté le 20 juin 2012]

SIGNOLES, Aude. *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*. Doctorat: Sciences Politiques: Paris I: Université de la Sorbonne: 2004.

SMITH, Karen. The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator*, 2000, vol.35, n° 2, p.11-28

SMITH, Michael E. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation. *European Journal of International Relations*, 2004, vol.10, n° 1, p.95-136

SMITH, Michael E. A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role. *Journal of European Public Policy*, 2011, vol.18, n° 2, p.144-163

SMITH, Michael Eugene. *Europe's foreign and security policy: the institutionalization of cooperation.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 291 p.

SOETENDORP, Ben. The evolution of the EC/EU as a single foreign Policy Actor In WALTER, Carlsnaes, SMITH, Steve dir. *European Foreign Policy: the EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage, 1994. p.103-119.

SOLANA, Javier, FERRERO-WALDNER, Benita. Statebuilding for peace in the Middle East: an EU action strategy. Brussels, November 2007. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf [Consulté le 20 juin 2012]

SOLONEN O, Iryna The EU's 'transformative power' towards the Eastern neighbourhood: the case of Ukraine. *Institut für Europäische Politik.SPES Policy Papers*, 2010. http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/SPES_Policy_Papers/The_EU_s__transformative_power__towards_the_Eastern_neighbourhood-_the_case_of_Ukraine_Iryna_Solonenko.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

Spiegel. Merkel Blasts Hamas for Middle East Violence. 29 December 2008. http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,598724,00.html [Consulté le 15 mai 2012]

SPYER, Jonathan. UNRWA Barrier to peace. *Perspectives Papers of the Begin Sadat Center* 27 May 2008. http://www.biu.ac.il/SOC/besa/perspectives44.html [Consulté le 13 May 2010]

State of Israel, PLO Team. Declaration of principles on interim self government arrangements. Washington, 13 September 1993

STEIN, Shimon. The European Union and the Middle East In BROM, Shlomo, KURZ, Anat dir. *Strategic Survey for Israel 2010* Tel Aviv: INSS, 2010.

STEINBACH, Udo. National approaches to the Arab-Israeli conflict :Germany In ALLEN, David, PIJPERS, Alfred dir. *European Foreign Policy Making and the Arab Israeli Conflict*. The Hague: Martiners Nijhoff Publishers, 1984. p.91-106.

STEINBERG, Gerald. Kantian Pegs into Hobbesian Holes: Europe's Policy in Arab-Israeli Peace Efforts, האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית [The Israeli Association for the Study of European Integration] The EU in Regional and Bilateral Dispute Settlement': 2004. http://www.worldcat.org/title/kantian-pegs-into-hobbesian-holes-europes-policy-in-arab-israeli-peace-efforts/oclc/612538384 [Consulté le 20 juin 2013]

STEINBERG, Gerald M. The EU and the Middle East Peace Process. 15 November 1999. http://www.jcpa.org/jl/vp418.htm [Consulté le 20 juin 2013]

STEINBERG, Gerald M. Science and politics: the links between Israel and the EC In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1988. p.338-348.

STERZING, Christian, BOHME, Jorn. German and European Contribution to the Israeli-Palestinian Peace process In Perthes, Volker dir. *Germany and the Middle East: Interests and options*. Berlin: Heinrish Boll Foundation, 2002. p.29-52.

STRANGE, Susan. *States and Market* London: Pinter, 1994. 280 p.

SUR, Serge. *Relations internationales.* Paris: Montchrestien, 2006. 581 p.

TAMIMI, Azzam. *Hamas: Unwritten Chapters.* London: Hurst & Company, 2007. 344 p.

TERPAN, Fabien. *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne.* Paris: Documentation française, 2010. 118 p.

The European Communities and the Member states and Israel. Protocole on a Framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State of Israel's participation in Community programmes. Brussels, May 2008. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:129:0040:0043:FR:PDF [Consulté le 19 juin 2013]

The European Community and the Republic of Lebanon. Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Lebanon, of the other part. 30 September 2002

TILLY, Charles. War Making and State making as Organized Crime In EVAN, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich,SKOCPOL, Theda dir. *Bringing the State Back In*. Cambridge Cambridge University Press, 1985. p.169-186.

TOCCI, Nathalie. When and why does the EU act as a normative power in its neighbourhood? In *What prospects for normative foreign policy in a multipolar world?,* 2008. European Security Forum working paper: p. http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=88204 [Consulté le 1er février 2010]

TOCCI, Nathalie. The widening gap between Rhetoric and reality in EU policy towards the Israeli-Palestinian conflict. *CEPS working document* January 2005, vol.217, n° 1,

TOCCI, Nathalie (ed.). Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its Global Partners. 2008. http://www.ceps.eu/book/who-normative-foreign-policy-actor-european-union-and-its-global-partners [Consulté le 20 juin 2013]

TOCCI, Nathalie, EMERSON, Michael, YOUNGS, Richard. Gaza's hell: Why the EU must change its policy. *CEPS commentary*, 13 January 2009. http://www.ceps.eu [Consulté le 12 mars 2010]

TOREN, Benny. Impact of the FTA Agreement with the EEC on Israeli Industry In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1988. p.173-194.

TOVIAS, Alfred. Adjusting to External norms and standards of the "West": the Case of Israel. *IEMED Papers*, October 2011. http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1268:paperiem

ed-6-adjusting-to-external-norms-and-standards-of-the-west-the-case-of-israel-&catid=61:euromesco-papers&Itemid=48&lang=fr [Consulté le 27 février 2013]

TOVIAS, Alfred. Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union : What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries? *Cooperation and conflict*, 2006, vol.41, n° 2, p.203-222

TOVIAS, Alfred. Israel's experience in dealing with the EU. *Euromed Seminars*, 1996. http://www.euromed-seminars.org.mt/seminar01/papers/tovias.htm [Consulté le 18 juillet 2012]

TOVIAS, Alfred. Les relations entre Israël et l'Union européenne In DIECKHOFF, Alain dir. *L'Etat d'Israël*. Paris: Fayard, 2008. p.395-404.

TOVIAS, Alfred. The second enlargement of the EC and Israel's Balance of Payments In GREILSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1988. p.173-194.

TOVIAS, Alfred. Spontaneous vs. legal approximation: The Europeanization of Israel. *European Journal of Law Reform* 2007, vol.9, n° 3, p.485-400

Tribunal de grande instance de Nanterre. Jugement affaire 'AFSP/OLC C/ société Alstom, Alstom transport, Veolia transport. 30 mai 2011. http://www.veolia.com/veolia/ressources/documents/1/9871,1105308_TGI-Nanterre-AFPC-c-VT-SA-e.pdf [Consulté le 15 février 2013]

TRIMBUR, Dominique. *De la Shoah à la réconciliation? La questoin des relations RFA-Israël (1949-1956)*. Paris: CNRS édition, 2000. 448 p.

TZINIERIS, Sarah. *Attesting global arenas of influence: British foreign policy and the Israeli-Palestinian conflict, 1996-2004*. Doctorat: History: Cambridge: Cambridge University: 2010.

U.S.A. Congress. The Jerusalem Embassy Relocation Act. 1995. http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/Jerusalem_Relocation_Act.html [Consulté le 29 mai 2012]

UK Department for Environment, Food and Rural Affairs. Technical advice: labelling of produce grown in the Occupied Palestinian Territories. 10 December 2009. http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/labelling-palestine.pdf [Consulté le 30 juin 2013]

UK Foreign and Commonwealth Office. UK position on Jerusalem 2009. http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ [Consulté le 24 mai 2009]

UK Foreign and Commonwealth Office. UK position on Jerusalem 2012. http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ [Consulté le 12 avril 2012]

UN OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). The Humanitarian impact of Israeli-declared "firing zones" in the West Bank. August 2012. http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_firing_zone_factsheet_august_2012_english.pdf [Consulté le 5 juin 2013]

Union européenne. Instrument européen de voisinage et de partenariat, financement 2007-2013. 2007. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Union européenne. Instrument européen de voisinage et de partenariat, Israël, document de stratégie et programme indicatif 2007-2013. 2007. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_fr.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

Union européenne. Traité sur l'Union européenne. Version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. Bruxelles, 2010. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML [Consulté le 24 avril 2013]

Union européenne, Israël. Plan d'action EU/Israël. Bruxelles, 2005

United Nation Security Council. Resolution 242. 22 november 1967

UNlSPAL Division for Palestinian rights. Chronological Review of Events Relating to the Question of Palestine March 2004. http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/2405EBA57A2059C585256EA1006DE76A [Consulté le 10 mai 2012]

US Council on Foreign Relations. A last chance for a Two-State Israel-Palestine agreement: A Bipartisan Statement on U.S. Middle East Peacemaking. New York.U.S Middle East Project, January 2009. http://www.usmep.us/usmep/wp-content/uploads/a_last_chance_for_a_two-state_israel-palestine_agreement.pdf [Consulté le 20 juin 2013]

VAÏSSE, Maurice. *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958.* Paris: Fayard, 2009. 649 p.

VAN GELDER, Jan Willem, KROES, Hassel. UK economic links with Israeli settlements in occupied Palestinian territory. 2009. http://electronicintifada.net/downloads/pdf/090318-soas-report.pdf [Consulté le 20 juin 2012]

VASCONCELOS (de), Álvaro. Obama and the Palestinian question. Institut d'étude de sécurité June 2009

VASCONCELOS (de), Álvaro A strategy for European Foreign Policy. Paris: EU Institute for Security Studies, June 2010. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf [Consulté le 12 juin 2012]

VENNESSON, Pascal. Competing Visions for the European Union Grand Strategy. *European Foreign Affairs Review* 2010, vol.15, n° 1, p.57–75

VILLEPIN de, Dominique. Conférence de Presse du ministre des Affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, M. Dominique Galouzeau de Villepin, sur la contribution de l'UE à un règlement négocié au Proche-Orient. 23 février 2004. http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/043000728.pdf [Consulté le 11 mai 2012]

VILLEPIN de, Dominique. Gymnich point de presse du ministre des Affaires étrangères. Elseneur, 31 août 2002. http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?W=CLE=934723585 [Consulté le 3 avril 2010]

VOLTOLINI, Benedetta The role of non-state actors in EU policies towards the IsraeliPalestinian conflict. *EU Institute for Security Studies Occasional paper*, October 2012. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_role_of_non-state_actors_in_EU_policies_towards_the_Israeli-Palestinian_conflict.pdf [Consulté le 17 avril 2013]

WAGNSSON, Charlotte. *Security in a Greater Europe: the possibility of a pan-European approach.* Manchester: Manchester University Press, 2008. 190 p.

WALT, Stephen. Alliance formation and the balance of world power. *International Security*, 1985, vol.9, n° 4, p.3-43

WALT, Stephen. International relations: One world, many theories'. *Foreign Affairs*, 1998, vol.110, n° 1, p.9-32

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International security*, 2000, vol.25, n° 1, p.5-41

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics.* New-York: McGraw-Hill, 1979. 251 p.

WEILER, Joseph H.H. The evolution of a European Foreign Policy: mechanisms and institutions In GreiLSAMMER, Ilan, WEILER, Joseph H.H. dir. *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. New York: de Gruyter, 1988. p.233-254.

WEILER, Josheph.H.H. *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 384 p.

WEINBLATT, Jimmy. Future economic arrangements between Israel and the Palestinians: an Israeli Perspective In KEATING, Michael, LE MORE, Anne, LOWE, Robert, dir. *Aid, diplomacy and facts the ground: the case of Palestine*. London: Royal institute of International Affairs, 2005. p.108-114.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International organization*, 1992, vol.46, n° 2, p.391-425

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics.* Cambridge Cambridge University Press, 1999. 450 p.

WHITE, Brian. The European Challenge to Foreign Policy Analysis. *European Journal of International Relations*, 1999, vol.5, n° 1, p.35-66

WHITE, Brian. *Understanding European Foreign Policy.* Basingstoke Palgrave, 2001. 208 p.

WHITEHEAD, Laurence. *Democratization:Theory and Experience.* Oxford: Oxford University Press, 2002. 312 p.

WICHMANN, Nicole. Promoting the rule of law in the european neighbourhood policy – strategic or normative power ? *Politique européenne* 2007, vol.3, n° 22, p.81-104

WISSA-WASSEF, Cérès. Les relations entre l'Egypte et les deux Etats allemands depuis la Seconde Guerre mondiale. *Politique étrangère*, 1972, vol.37, n° 5, p.609-638

WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, 1999, vol.24, n° 1, p.5-41

YACOBI, Haim, NEWMAN, David. The EU and the Israel-Palestinian Conflit In DIEZ, Thomas, ALBERT, Mathias,STETTER, Stephan dir. *The European Union and Border*

Conflicts: Power of Integration and Association. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p.173-202.

YAGHI, Mohammad. The Palestinian-Israeli Conflict : A Case study of US Foreign Policy after 9/11 In MILLER, Mark J., STEFANOVA, Boyka dir. *The War on Terror in Comparative Perspective: US Security and Foreign Policy After 9/11*. New York: Palgrave MacMillan, 2007. p.171-190.

YOUNGS, Richard. Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies*, 2004, vol.42, n° 2, p.415-435

ZACHER, March W. The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of force. *International organization*, 2001, vol.55, n° 2, p.215-250

ZAKARIA, Fareed. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* New York: W. W. Norton & Company, 2003. 270 p.

ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 1997, vol.76, n° 6, p.22-43

ZANOTTI, Jim. CRS Report for Congress:U.S. Foreign Aid to the Palestinians. 2009. http://assets.opencrs.com/rpts/RS22967_20090429.pdf [Consulté le 18 juin 2013]

ZANOTTI, Jim. Israel and the Palestinians: Prospects for a Two-State Solution. *Congressional Research Service*, 8 January 2010. http://fpc.state.gov/documents/organization/137186.pdf [Consulté le 26 mai 2012]

ZIELONKA, Jan. Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs*, 2008, vol.84, n° 3, p.471-484

ZIELONKA, Jan. L'Union européenne, agent mondial de la démocratie. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2008. http://www.afri-ct.org/L-Union-europeenne-agent-mondial [Consulté le 4 février 2013]

מסרד התעשייה, המסחר והתעסוקה [ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi]. יחסי המסחר ישראל ירדן [Les relations commerciales entre Israël et la Jordanie]. Jerusalem, 2010. http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/191231D1-D4D5-4D0E-BDA6-70258552E39A/0/Jordan_2010.pdf [en hébreu] [Consulté le 2 novembre 2012]

מסרד התעשייה, המסחר והתעסוקה [ministère de l'Industrie, du commerce et de l'emploi]. ישראל והסחר בשירותים [Israël et le commerce des services]. Tel Aviv, avril 2010. http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/AE59F153-D676-4528-B939-D9512D0538AD/0/Israel_and_trade_in_servicesApril_2010.pdf [Consulté le 20 avril 2013]

Listes des entretiens

Au total, une centaine d'entretiens ont été menés entre 2008 et 2012 :

Entretiens avec des membres de la mission EUPOL COPPS

- Jean Frédéric MARTIN, conseiller technique à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 18 octobre 2008 à Ramallah
- Rodolphe MAUGET, capitaine de police français et conseiller spécial de police à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 18 octobre 2008 à Jérusalem
- Michael SCHULTE-SCHREPPING, expert en justice criminelle et en droit de la police au sein de la mission EUPOL COPPS, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah
- Junge DIETER, conseiller technique à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah
- Stig ODORF, commissaire de police et chef des conseillers de police à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah
- Emily RAKHORST, experte judiciaire à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah
- Lucien VERMEIR, commissaire de police belge, chef adjoint de la mission EUPOL COPPS, réalisé à Ramallah le 12 décembre 2008
- Marta COSTANTINO, juge italienne experte en système de détention à la mission EUPOL COPPS, réalisé le 12 décembre 2008 à Ramallah
- Silke CLAUSING, gestionnaire des tâches au sein du volet règle de droit de la mission EUPOL COPPS, réalisé le 21 juillet 2009 à Jérusalem-Est

Entretiens avec des membres de la mission EUBAM Rafah

- Aurelio BANDIERA, officier de sécurité à la mission EUBAM Rafah, réalisé le 22 octobre 2008 à Jérusalem
- Margareta KROOK, conseillère politique à la mission EUBAM Rafah, réalisé le 28 juillet 2009 à Tel Aviv

Entretiens avec des diplomates du Quartet

- Anis NACROUR, conseiller politique et sécurité de Tony Blair au sein du Quartet, réalisés les 8 décembre 2008 et 11 novembre 2010 à Jérusalem

Entretiens avec des membres de l'USSC

- Neil PAGE, conseiller de police au sein de l'équipe de l'USSC, le général Dayton, réalisé le 4 septembre 2009 à Jérusalem

Entretiens avec des diplomates, militaires et chercheurs des Etats membres

- Jean-Pierre FILIU, professeur à Sciences Po, réalisé le 25 juin 2008 à Paris
- Jean-Pierre FILIU, professeur à Sciences Po, réalisé le 25 juin 2008 à Paris
- Hervé DE CHARRETTE, ancien ministre des Affaires étrangères français, réalisé le 2 septembre 2008 à Paris
- Agnès FAVIER, chercheuse associée à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense, rencontrée le 7 octobre 2008 à Paris
- Colonel Thibaut DE BREBISSON, responsable de la section Proche-Orient au Centre de planification et de conduite des opérations au sein de l'Etat-major des armées français, réalisé le 26 mai 2009 à Paris
- Cherif CASTEL, diplomate à la direction Afrique du Nord Moyen-Orient du ministère des Affaires étrangères français, ancien conseiller politique de Marc Otte, réalisé le 11 juin 2009 au quai d'Orsay à Paris
- Frédéric BEREYZIAT, adjoint au sous-directeur en charge du Proche-Orient au ministère des Affaires étrangères français, réalisé le 25 juin 2009 au Quai d'Orsay
- Bertrand CHANDOUINEAU, attaché de défense à l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé le 16 juillet 2009 à Tel Aviv
- Alexis DUTERTRE, premier conseiller de l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé le 13 août 2009 à Tel Aviv
- François-Xavier LEGER, consul adjoint au Consulat général de France à Jérusalem, réalisé le 27 août 2009 à Jérusalem
- Bertrand BINNENDIJK, ancien attaché de défense à l'Ambassade de France à Tel Aviv de 2001 à 2004, réalisé en 2009 à Versailles
- John EDWARDS, vice-consul du Royaume-Uni à Jérusalem, réalisé le 1er septembre 2009 à Jérusalem
- Gerhard SCHLAUDRAFF, vice-chef du bureau de la Représentation de la République fédérale d'Allemagne vis-à-vis de l'Autorité palestinienne, réalisé à Ramallah le 4 septembre 2009
- Franziska HAGEDORN, première secrétaire du bureau de la Représentation de la République fédérale d'Allemagne vis-à-vis de l'Autorité palestinienne, réalisé le 4 septembre 2009 à Ramallah
- Michel ROCARD, ancien premier ministre, réalisé le 9 avril 2010 à Paris
- Anne PREDOUR, responsable du projet 'Union Pour la Méditerranée' au ministère des Affaires étrangères français, réalisé le 19 mai 2010 au quai d'Orsay
- Nicolas ROCHE, premier conseiller à l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé à Tel Aviv le 10 juin 2010
- Jean DUFOURCQ, directeur d'étude à l'Institut de recherches stratégiques de l'école militaire (IRSEM), réalisé à Paris le 12 juillet 2010
- Pascal SOTO, conseiller affaires politiques à la représentation des Nations-Unies vis-à-vis des Palestiniens, réalisé le 2 décembre 2010 à Jérusalem

- Thierry VALLAT, conseiller de l'envoyé spécial de l'UE vis-à-vis du processus de paix, réalisé le 10 décembre 2010 à Jérusalem
- Jean-Baptiste FAIVRE, directeur Moyen-Orient au Ministère des Affaires étrangères français, réalisé le 17 décembre 2010 à Paris
- Guillaume BAILLEUX de *MARISY, attaché de défense à l'Ambassade de France à Tel Aviv, réalisé le 7 juin 2011 à Tel Aviv*
- Damien KRISTOFARI, conseiller politique au Consulat général de France à Jérusalem, réalisé le 7 juillet 2011 à Jérusalem

Entretiens avec des membres de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est

- Elisabeth ROUSSET, en charge du support budgétaire à l'Autorité palestinienne au sein de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 13 juillet 2009
- Thomas BOYER, fonctionnaire européen en charge de la gestion de projets économiques à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le jeudi 17 juillet 2009 à Jérusalem-Est
- Jérôme BELLION JOURDAN, conseiller politique de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 17 août 2009 à Jérusalem
- Christian BERGER, chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé le 3 septembre 2009 à Jérusalem
- Philippes JACQUES, ancien fonctionnaire à la délégation de l'UE à Jérusalem-Est, réalisé en mars 2010 à Paris
- Ulrich STEINLE, fonctionnaire européen en poste à la délégation de l'UE de Jérusalem-Est, réalisé le jeudi 11 novembre 2010

Entretiens avec des membres de la délégation de l'UE à Tel Aviv

- Eyal INBAR, conseiller économique israélien auprès de la délégation de l'UE à Tel Aviv, réalisé le 9 septembre 2009
- Andrew STANDLEY, ambassadeur de l'UE en Israël, réalisé le 1er juillet 2011 à Tel Aviv

Entretiens avec des fonctionnaires des institutions européennes

- Alban BIAUSSAT, ancien fonctionnaire de la Commission européenne en poste au sein de la *Task Force on Palestinian Reform*, réalisé le 7 septembre 2008 à Paris
- Riccardo CHELLERI, conseiller politique en charge des missions EUBAM Rafah et EUPOL COPPS au Conseil de l'UE, réalisé le 20 septembre 2008 à Bruxelles
- Céline PLACE, conseillère CIVCOM (comité pour la gestion civile des crises) à la représentation permanente de la France à Bruxelles, réalisé le 8 juin 2009 à Bruxelles
- Christian JOURET, chef de l'unité Moyen-Orient au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, réalisé le 9 juin 2009 à Bruxelles

- Ewa NILSSON, conseillère de Marc Otte, envoyé spécial européen envers le processus de paix, réalisé le 10 juin 2009 à Bruxelles
- Tobias TUNKEL, conseiller en communication de Marc Otte, réalisé le 10 juin 2009 à Bruxelles

Entretiens avec des Israéliens

- **Entretiens individuels**

- Michel WARSCHAWS I, directeur de l'*Alternative Information Center*, réalisé le 11 novembre 2008 à Jérusalem
- Ilan PAZ, ancien chef de l'administration civile en Cisjordanie de 2002 à 2005, actuellement membre de la Fondation pour la coopération économique, réalisé à Tel Aviv le 11 décembre 2008
- Jonathan ROTEM, responsable de projets à l'association the *European Friend of Israel*, active vis-à-vis du Parlement européen, réalisé le 9 juin 2009 à Bruxelles
- Guy HALPAZ, professeur israélien de droit européen à l'université hébraïque, ancien juriste au cabinet de Tzipi Livni, réalisé le 21 juillet 2009 à Jérusalem
- Oded ERAN, directeur de l'INSS, ancien représentant israélien auprès de l'UE à Bruxelles et ambassadeur à Washington, réalisés les 4 août et 7 septembre 2009 à Tel Aviv
- Entretien avec Ilan GREILSAMMER, professeur israélien à l'université de Bar-Ilan, réalisé en août 2009 à Jérusalem
- Eyal ZISSER, directeur du *Moche Dayan Center for Middle Eastern and African studies* de l'université de Tel Aviv, réalisé le 7 septembre 2009 à Tel Aviv
- Eyal INBAR, conseiller économique israélien auprès de la délégation de l'UE à Tel Aviv, réalisé le 9 septembre 2009
- Ethy LEVY, responsable des relations commerciales avec l'UE au ministère de l'économie et de l'industrie israélien, réalisé le 14 septembre 2009 à Jérusalem
- Marcel SHATON, directeur de l'ISERD (Israël-Europe R&D *Directorate for the EU Framework Program*), réalisé à Tel Aviv le 11 mai 2011
- Mark HELLER, chercheur à l'INSS, réalisé à Tel Aviv le 9 juin 2011
- Oren Bar-El, directeur du département Europe de la division économique du ministère des Affaires étrangères israélien, réalisé le 20 Juillet 2011 à Tel Aviv
- Yoel GUZANS Y , chercheur à l'INSS, réalisé le 1er août 2011 à Tel Aviv
- Daniel HALEVY-GOETSCHEL, diplomate israélien, réalisés les 16 janvier 2012 et 13 février 2012 à Jérusalem
- Shlomo BROM, chercheur à l'INSS, réalisé le 30 juillet 2012 à Tel Aviv
- Itamar RABINOVICH, professeur à l'université de Tel Aviv, ancien ambassadeur israélien à Washington, réalisé à Tel Aviv le 31 juillet 2012

- Tzipi LIVNI, député israélienne, ancienne ministre des Affaires étrangères, réalisé le 31 juillet 2012 à Tel Aviv

- **Entretiens dans le cadre du projet à l'*Institute for National Security Studies* (INSS)**

- Naor GILON, vice-directeur général du département Europe de l'Ouest du ministère des Affaires étrangères israélien, lors de la rencontre du comité interministériel le 24 octobre 2010 à Maaleh Haramisha
- Irit BEN-ABBA, vice-directeur général des affaires économiques au ministère des Affaires étrangères israélien, lors de la rencontre du comité interministériel le 24 octobre 2010 à Maaleh Haramisha
- Ran CURIEL, ambassadeur israélien auprès de l'UE, lors de la rencontre du comité interministériel le 24 octobre 2010 à Maaleh Haramisha
- Dan CATARIVAS, directeur du département du commerce extérieur et des relations extérieures de l'association des industriels israéliens, lors de la rencontre du comité interministériel le 24 octobre 2010 à Maaleh Haramisha
- *Une dizaine d'autres entretiens ont été menés avec des fonctionnaires et diplomates des ministères de l'agriculture, de la santé, des Affaires étrangères, du transport, des finances et de l'éducation, dans le cadre du projet de l'INSS visant à évaluer le niveau des relations entre l'UE et Israël ainsi que les attentes des différents ministères envers l'UE, entre octobre et décembre 2010, dont tous les noms ne peuvent être énumérés ici.*

Entretiens avec des Palestiniens

- Mahdi ABDUL-HADI, directeur de *Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs* (PASSIA), réalisé à Jérusalem le 21 octobre 2008
- Fouad KOKALI, député palestinien, ancien maire de Beit Sahour, réalisé le 21 octobre 2008 à Beit Sahour
- Victor BATARSEH, maire de Bethléem, réalisé le 1er novembre 2008 à Bethléem
- Mahmoud LABDI, chef du département des affaires internationales du Fatah, réalisé le 3 novembre 2008 à Ramallah
- Ziyad CLOT, conseiller juridique à la *Negotiations Support Unit* (NSU) de l'OLP, réalisé à Ramallah le 6 novembre 2008
- Commandant SUFIAN, responsable de la coordination avec la mission EUPOL COPPS au ministère de l'Intérieur palestinien, réalisé à Ramallah le 6 novembre 2008
- Fayyez EL-SAKKA, député palestinien, réalisé le 9 novembre 2008 à Bethléem
- Ahmoud SOBOH, vice-ministre des Affaires étrangères de l'Autorité palestinienne, réalisé à El Baloua le 12 novembre 2008

- Abaher EL-SA A , professeur de sociologie à l'université de Birzeit, rencontré à différentes reprises en 2008 et 2009
- Kamal AYYASH, directeur général du département des affaires intérieures au ministère de l'Intérieur de l'Autorité palestinienne, réalisé le 14 décembre 2008 à El Baloua
- Mohamed EL-DAHSHAN, ancien fonctionnaire du ministère au Plan de l'Autorité palestinienne, réalisé le 18 avril 2009 à Paris
- Général CASTRO, chef des *Protection Guards Unit* (PGU) palestinienne, réalisé le 30 octobre 2010 à Ramallah
- Hisham KUHAIL, directeur du bureau des élections au *Palestinian Central Election Commission* (CEC), réalisé le 8 décembre 2010 à Ramallah
- Wassim KHAZMO, conseiller politique en charge des questions de sécurité à la *Negotiations Support Unit* (NSU) de l'OLP, réalisé le mercredi 8 décembre 2010 à Ramallah

Autres

- Roland FRIEDRICH, directeur du *Geneva Centre for the democratic control on armed forces (DCAF)*, réalisé le 3 novembre 2008 à Ramallah
- Vladimir PRAN, chef du secteur Gaza/Cisjordanie à la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) américaine, réalisé le 9 décembre 2010 à Jérusalem

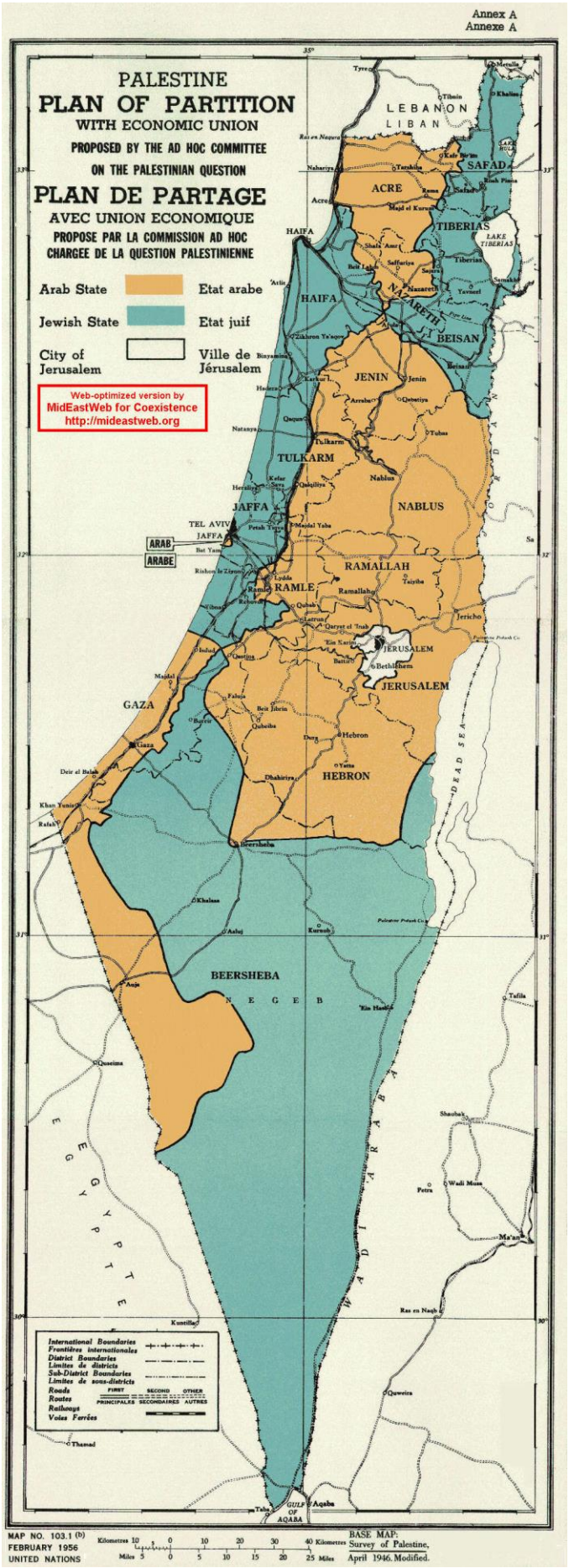
Annexes

Annexe 1.

Plan de partition relatif à la résolution 181 de 1947 des Nations unies

Sources : ONU et Mideastweb.org

http://mideastweb.org/un_palestine_partition_map_1947.htm
[Consulté le 20 juin 2013]

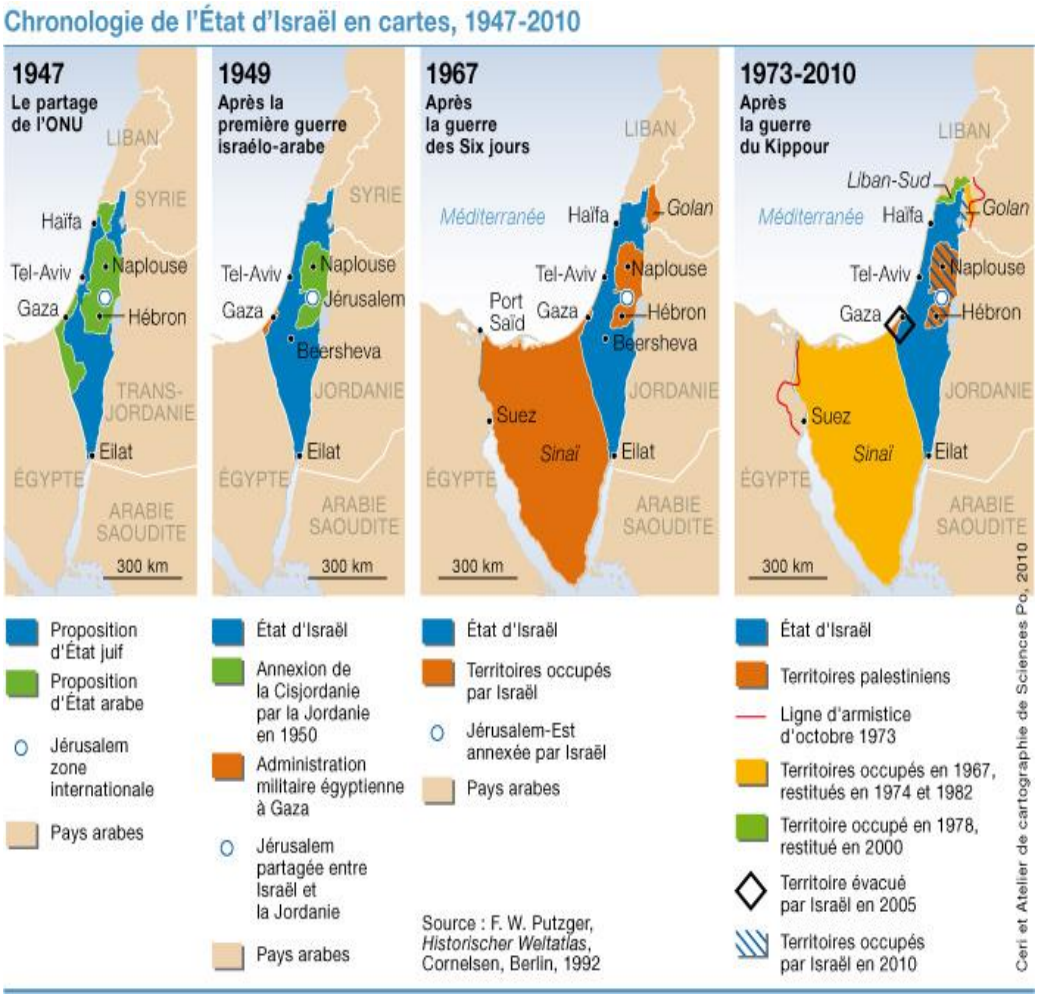


Annexe 2.

Israël et les territoires palestiniens après la guerre israélo-arabe de 1949, après la guerre des Six jours de 1967 et après la guerre du Kippour d'octobre 1973

Sources : CERI et Atelier de cartographie de Sciences Po 2010

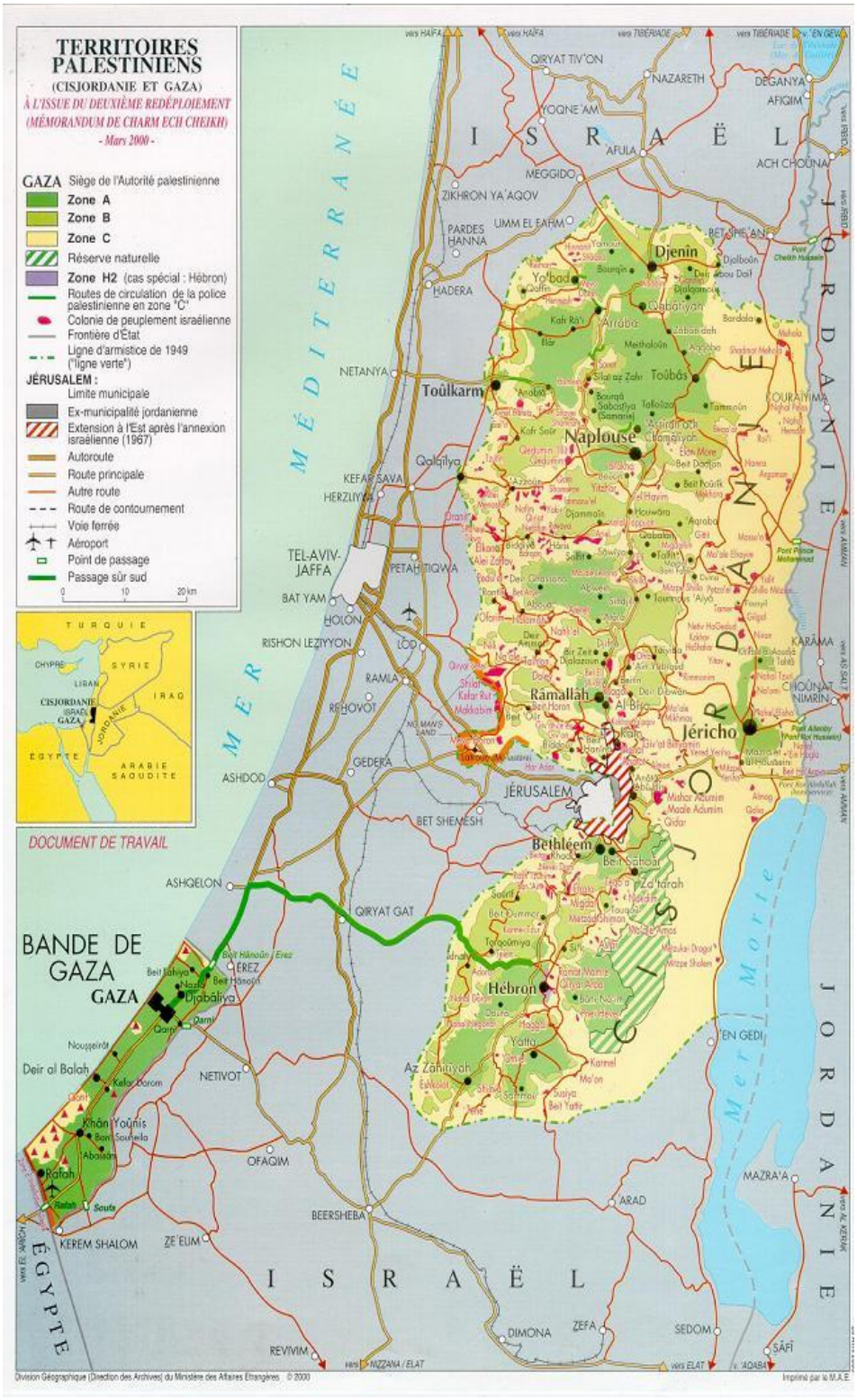
http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part3/quelles-frontieres-pour-letat-disrael?page=5 [Consulté le 20 juin 2013]



Annexe 3.

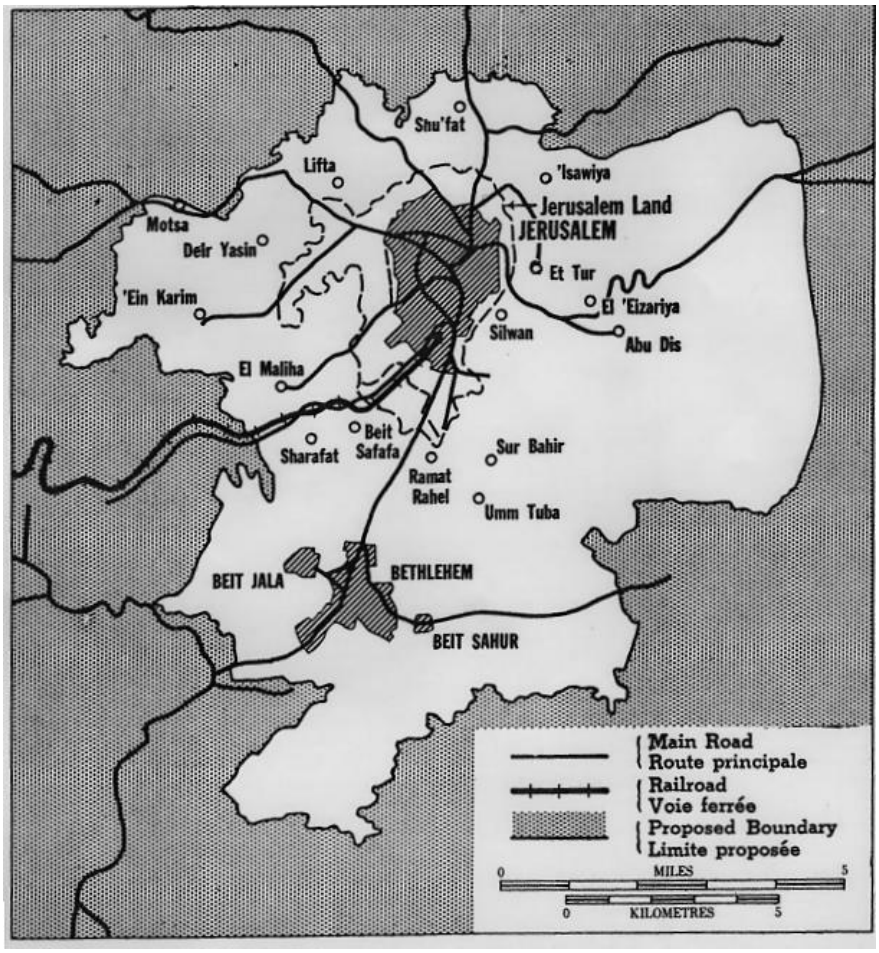
Les territoires Palestiniens après les accords d'Oslo (93 et 95) et le deuxième redéploiement israélien terminé en mars 2000

Sources : Division géographique du ministère des Affaires étrangères, 2000



Annexe 4.

Carte de la ville de Jérusalem selon la solution du 'corpus separatum', placée sous régime internationale et administrée par les Nations unies, selon la résolution 181 de 1947 qui n'est jamais appliquée



Sources: *The United Nations Information System on the Question of Palestine (UNISPAL)*

http://domino.un.org/unispal.nsf/0/7f0af2bd897689b785256c330061d253 [Consulté le 20 juin 2013]

Annexe 5.

Projection de la croissance des colonies israéliennes et des villes et quartiers palestiniens à l'est de Jérusalem, après la Seconde intifada

Sources: *Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs* (PASSIA)

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm [Consulté le 20 juin 2013]

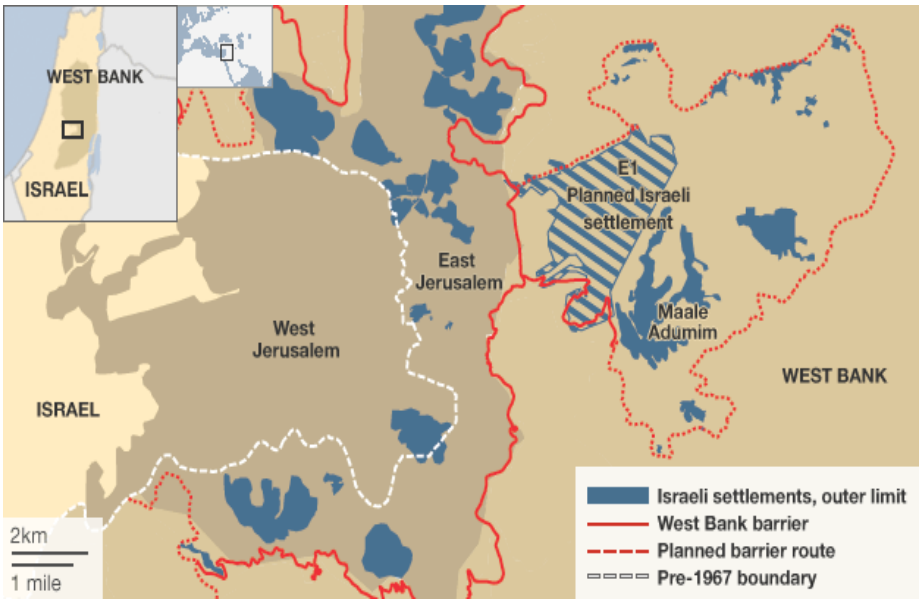


Annexe 6.

La zone 1 telle que sa construction est planifiée par Israël.

Sources : BBC news, décembre 2012

http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20585706 [Consulté le 20 juin 2013]

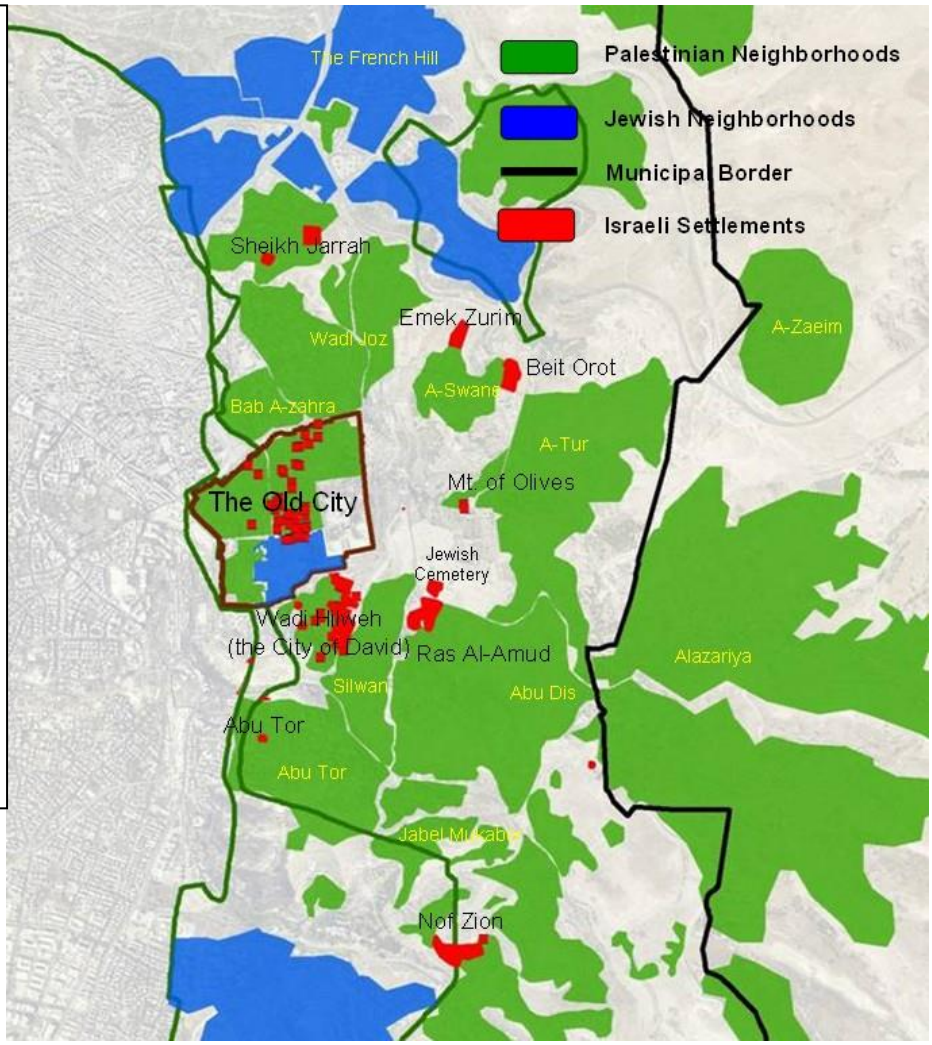


Annexe 7.

Carte des colonies dans le 'bassin historique'

Sources : La paix maintenant, 2010

http://peacenow.org.il/eng/sites/default/files/LSettlements_Holy_Basin_Map_Jan2010.jpg [Consulté le 20 juin 2013]



Annexe 8.

Extraits des différents rapports des chefs de missions de Jérusalem et Ramallah sur Jérusalem et les colonies à l'est de Jérusalem (2005-2011)

Nous avons souligné certains passages en gras afin mettre en exergue les positions des chefs de mission et leurs évolutions ainsi que leurs impacts sur les positions de l'UE.

1. RAPPORT SUR JERUSALEM-EST 2005

Jérusalem

1. Jérusalem est déjà un des sujets les plus délicats sur le chemin qui mène à un accord définitif entre Israël et les Palestiniens. Mais plusieurs mesures israéliennes combinées diminuent la possibilité d'atteindre un accord final sur Jérusalem acceptable par quelque Palestinien que ce soit. Nous considérons qu'il s'agit là d'une **politique israélienne délibérée – l'achèvement de l'annexion de Jérusalem-Est**. Les mesures israéliennes risquent également de **radicaliser la population palestinienne de Jérusalem-Est** jusqu'à présent relativement calme. (…)

6. **E1** (pour 'Est 1') est le terme employé par le Ministère israélien du Logement pour un nouveau quartier situé à l'intérieur des limites municipales de la grande colonie de Maaleh Adumim (plus de 30,000 habitants) et qui relie celle-ci aux limites municipales de Jérusalem (une ligne israélienne unilatérale située bien à l'est de la Ligne verte). E1 et un mur XXX autour de Maale Adumim achèveraient l'encerclement de Jérusalem-Est et le découpage en deux parties de la Cisjordanie et ultérieurement la restriction d'accès à Jérusalem. Les perspectives économiques de la Cisjordanie (où le PNB annuel par tête est inférieur à 1 000 $) dépendent étroitement de l'accès à Jérusalem-Est (où le PNB annuel par tête est autour de 3

500 $). **Les estimations de la contribution de Jérusalem-Est à l'économie globale palestinienne varient entre 1/4 et 1/3. Du point de vue économique, la viabilité d'un Etat palestinien dépend dans une large mesure de la préservation de liens organiques entre Jérusalem-Est, Ramallah et Bethléem**.

7. E1 est un projet ancien qui a été conçu par le gouvernement Rabin en 1994 mais n'a jamais été réalisé. Le plan a été remis à l'ordre du jour par le Ministère du Logement en 2003, et la construction de E1 a été lancée en 2004. Depuis sa démission du cabinet, Netanyahu a essayé de faire de E1 un sujet de campagne.(…) Le projet E1 couperait la route principale qu'empruntent les Palestiniens entre Bethléem et Ramallah. Cette route est une alternative à la route 60 qui était la route principale jusqu'en 2001, route qui reliait les principales villes palestiniennes (Jénine, Naplouse, Ramallah, Jérusalem, Bethléem et Hébron) sur la crête des montagnes de Cisjordanie. Les Palestiniens ont actuellement un accès réduit à la route 60 (soit des 5 permis sont exigés sur certains tronçons ou les routes sont bloquées), tout particulièrement dans le secteur de Jérusalem. (…)

10. Depuis 2003, des travaux préparatoires ont commencé. Dans le secteur nord de E1, où des logements résidentiels sont prévus, le sommet d'une colline a été arasé pour permettre la construction. Dans le secteur sud, là où le poste de police et des hôtels sont prévus une route non pavée a été construite. Mais rien d'autre depuis environ un an, Le 25 août 2005, le gouvernement israélien a annoncé des plans pour construire le nouveau quartier général pour la Cisjordanie à E1, et le transfert depuis son emplacement actuel à Jérusalem-Est., Dans le passé, beaucoup de colonies ont démarré par la construction d'un poste de police. Nous savons par des ONG israéliennes qu'Israël a en projet la reconversion de l'actuel poste de police pour la Cisjordanie, situé à Ras Al-Amud en unités de logement pour une colonie.

11. La colonisation à l'intérieur de Jérusalem-Est continue à un rythme rapide.. Il y a actuellement environ 190,000 colons israéliens à Jérusalem-Est. La majorité vit dans les blocs de colonies tels que Pisgat Zeev. La vision majoritaire en Israël est que ce qu'ils appellent les « quartiers » de Jérusalem-Est ne sont pas des colonies car elles se trouvent à l'intérieur de la Municipalité de Jérusalem. L'UE, ainsi que l'immense majorité de la communauté internationale ne reconnaît pas l'annexion unilatérale de Jérusalem-Est et considère les « quartiers » de Jérusalem-Est comme des colonies illégales comme toutes les autres colonies, mais cela ne dissuade pas Israël de les agrandir. Certaines de ces colonies s'étendent aujourd'hui au-delà des limites définies par Israël comme celles de la municipalité de Jérusalem, plus loin en Cisjordanie. La municipalité de Jérusalem est également active autour du Tombeau de Rachel, en dehors des limites municipales.(…)

13. Certaines des colonies israéliennes n'ont pas de permis de construire mais aucune n'a été détruite – un contraste marquant avec la situation faite aux Palestiniens- Il y a aussi en projet de construire une grande nouvelle colonie juive dans le quartier musulman de la vieille ville, un pas en avant qui pourrait se révéler particulièrement explosif **et pourrait conduire ultérieurement à une « Hébronisation » de Jérusalem**. Le but de ces colons et des colonies est d'étendre la presence israélienne à de nouvelles zones. Au final, la formule du Président Clinton pour Jérusalem (« ce qui est juif devient Israël et ce qui est Palestinien devient la Palestine «) soit ne peut être appliqué – soit Israël prend davantage.

Recommandations

Au niveau politique

***Des déclarations claires de l'Union Européenne et du Quartet sur le fait que Jérusalem reste un sujet de négociations entre les deux parties et qu'Israël doit s'abstenir de toutes mesures destinées à préempte de telles négociations.**

***Nous pourrions envisager une déclaration centrée sur la question de Jérusalem à la réunion du GAERC** de novembre Nous pourrions aussi faire pression pour une déclaration similaire de la part du Quartet. (…)

*Demander instamment au gouvernement israélien de mettre un terme au traitement discriminatoire des Palestiniens à Jérusalem-Est , en particulier en ce qui concerne les permis de travail, les permis de construire, les démolitions de maisons, la taxation et les dépenses,

***L'Union Européenne pourrait envisager et évaluer les implications et la faisabilité d'exclure Jérusalem-Est du champ de certaines coopérations UE/Israël**.

Au niveau opérationnel

*Organiser des rencontres politiques avec l'Autorité palestinienne à Jérusalem-Est, y compris des rencontres au niveau ministériel.

*Prendre des initiatives (telles que lettres de déclarations, contacts, rencontres etc.) centrées sur des sujets tels que l'accès, les permis de construire, les conséquences du mur etc. (…)

***Toutes les Missions (MS) et la Commission Européenne (EC) doivent accroître les projets entrepris à Jérusalem-Est avec un équilibre entre fourniture de services,**

humanitaire, projets de développement et politiques (en prenant en compte l'Etude multisectorielle) Le soutien à la société civile est important. Un inventaire de l'activité en cours des MS de l'EC serait une première étape utile.

2. RAPPORT SUR JERUSALEM-EST 2008 (en anglais)

1. Long-standing Israeli plans for Jerusalem, now being implemented at an accelerated rate, are **undermining prospects for a Palestinian capital in East Jerusalem and a sustainable two-state solution.** Although Israel has legitimate security concerns in Jerusalem, many of its current illegal actions in and around the city have limited security justifications. Israeli "facts on the ground" – including new settlements, construction of the barrier, discriminatory housing policies, house demolitions, restrictive permit regime and continued closure of Palestinians institutions – increase Jewish Israeli presence in East Jerusalem, **weaken the Palestinian community in the city, impede Palestinian urban development and separate East Jerusalem from the rest of the West Bank. Israel is, by practical means, actively pursuing the illegal annexation of East Jerusalem**. (…)

3. The EU policy on Jerusalem is based on the principles set out in UN Security Council Resolution 242, notably the inadmissibility of acquisition of territory by force. In consequence, the **EU has never recognised the Israeli annexation of East Jerusalem in 1967 nor the subsequent 1980 Basic Law** (Basic Law Jerusalem Capital of Israel) which made Jerusalem the "complete and united" capital of Israel. EU Member States have therefore placed their accredited missions in Tel Aviv. **The EU opposes measures that would prejudice the outcome of Permanent Status Negotiations, consigned to the third phase of the Road Map, such as actions aimed at changing the status of East Jerusalem**. (…)

8. Relatively small in number but of particular concern are settlements being implanted in the heart of existing Palestinian neighbourhoods inside the Old City (total surface: 0.9 km2) and immediately surrounding areas (Silwan, Ras al-Amud, at-Tur, Wadi al-Joz, Sheikh Jarrah) with government assistance. Written evidence exists of the compliance, and monetary help, of individual ministries to settler activities in the Old City. (…)

19. Construction of **a tramway linking East Jerusalem's Arab neighbourhoods as well as Israeli settlements to the centre of West Jerusalem** has continued unabated throughout 2008. The current route of the tram passes through the Arab neighbourhood of Shufat (ca. 20,000 inh.), and connects the Israeli settlements of Pisgat Zeev and Neve Yaakov (ca. 40,000 and 20,000 inh. Resp.), north-east of Jerusalem. The tram will substantially raise the costs of separating these areas from West Jerusalem as well as from each other. (…)

31. The Jerusalem municipality is responsible for providing services in East Jerusalem. Palestinian East Jerusalemites represent 34% of the population of Jerusalem but only 5% - 10% of the municipal budget (depending on which model is followed) is spent in Palestinian areas. Palestinian areas of the city are characterised by poor roads, little or no street cleaning, limited sewage systems, few public services such as parks, pavements, clinics, libraries, community centres, youth clubs, sports fields, playgrounds or adequate school classrooms and an absence of well-maintained public spaces. This is in sharp contrast to areas where Israelis live both in West Jerusalem and East Jerusalem settlements. The provision of services in what is, according to Israeli definition, a single municipality, reflect discriminatory practices. (…)

40. With disregard to the provisions of the Roadmap, which sets for their reopening, the Israeli Ministry of internal security has renewed, on the 8th of February 2008, and on the 5th of August 2008, the order of closure of the Palestinian institutions in East-Jerusalem closed in 2001, claiming that they were affiliated to the Palestinian Authority and therefore in violation of the Oslo agreements. (…)

52. Christian Churches experience, for various reasons, difficulties in obtaining or extending long-term visas, mainly for their priests. Since 2002, priests and members of Catholic religious communities requesting long term visas to Israeli authorities, particularly nationals of Third World countries, and even more in particular those of Arab descent, are subject to long and complicated procedures with very limited results. Lately, the length of the visa has been reduced to a maximum period of one year. Moreover, multiple entry visas have been progressively suppressed, except for dignitaries which necessitate a special request. These restrictive measures heavily affect the functioning of Churches institutions which have increasing difficulties in bringing community members from Arab states. None of the requests submitted by the Latin Patriarchate have received an answer to date.

3. RAPPORT SUR JERUSALEM-EST 2009 (en anglais)

1. Developments in East Jerusalem during 2009 were marked by the continued expansion of Israeli settlements and a considerable number of Palestinian house demolitions and eviction orders. Israel is, by practical means, actively pursuing its **illegal annexation of East Jerusalem by weakening the Palestinian community in the city, impeding Palestinian urban development and ultimately separating East Jerusalem from the rest of the West Bank**. Longstanding Israeli plans for Jerusalem, implemented at an accelerated rate, are **undermining prospects for a Palestinian capital in East Jerusalem and incrementally render a sustainable two-state solution unfeasible**. (…)

33. Prior to their closure, these Palestinian institutions played an essential role in a variety of fields (political, economic, social and cultural). Their prolonged closure, in particular that of **the Orient House which functioned as the PLO focal point in East Jerusalem, has led to an institutional vacuum in East Jerusalem**, with severe consequences for Palestinian Jerusalemites. The centre of Palestinian political, economic, social and cultural life has been **shifting from East Jerusalem to Ramallah**, thus weakening the link between East Jerusalem and rest of the West Bank and **undermining the future status of East Jerusalem as the capital of a Palestinian state**.

Recommendations

*East Jerusalem as the future Palestinian capital (non-recognition of Israeli sovereignty)
-promote the establishment of a PLO focal point/representative in East Jerusalem (…)
-Avoid having Israeli security and/or protocol accompanying high ranking officials from Member States when visiting the Old City/East Jerusalem (…)
-Coordinate, fund and support projects in East Jerusalem
*Addressing the issue of East Jerusalem in the next Council conclusions
*Publishing the Jerusalem Report

4. RAPPORT SUR JERUSALEM-EST 2010 (en anglais)

1. The past year has again seen a further deterioration of the overall situation in East Jerusalem. If current trends are not stopped as a matter of urgency, the prospect of East Jerusalem as the future capital of a Palestinian state becomes increasingly unlikely and unworkable. This, in turn, seriously endangers the chances of a sustainable peace on the basis of two states with Jerusalem as their future capital. (…)

6. **The Council conclusions of 8 December 2009 reaffirm the longstanding EU policy. According to the Conclusions, the EU will not recognise any changes to the pre-1967 borders including with regard to Jerusalem**, other than those agreed by the parties. The EU has never recognised the annexation of East Jerusalem and states that "if there is to be a genuine peace, a way must be found through negotiations to resolve the status of Jerusalem as the future capital of two states". (…)

51. In 1993 the then Foreign Minister of Israel in a letter to this Norwegian counterpart acknowledged the importance of Palestinian institutions in East Jerusalem, adding that their activities would not be hampered. In 2001, however, Israel decided to close most of these institutions. **The Roadmap required Israel to reopen the institutions whilst the EU, in its December 2009 Council conclusions, also called for the reopening of Palestinian institutions**. (…)

Recommendations

***A more active and visible implementation of EU policy on East Jerusalem**
***Using meetings with Israeli authorities to give a clear and consistent message on East Jerusalem**
*Mandating Heads of Missions in Jerusalem and Ramallah to continue to the work to reinforce the EU policy on East Jerusalem

5. RAPPORT SUR JERUSALEM-EST 2011 (en anglais)

1. **Without Jerusalem as the future capital of two states, a sustainable agreement between Israelis and Palestinian will not be possible. If current trends continue, the**

prospects of Jerusalem as the future capital of two states becomes increasingly unlikely and unworkable, undermining the two states solution.

9. Under the terms of the Oslo Accords, the Palestinian Authority is not permitted to operate in East Jerusalem and so the Palestinian leadership can only work there under the political umbrella of the PLO. **In an effort the official Palestinian presence in East Jerusalem, the EU funded the "Strategic Multisector Development Plan for East Jerusalem 2011-2013**"

Annexe 9. Déclarations communes les plus notables des Etats membres vis-à-vis de la solution de deux Etats

Nous soulignons certains passages en gras afin de mettre en exergue les grandes évolutions de la position européenne envers la solution de deux Etats et ses modalités.

1. Déclaration sur le Moyen-Orient des Etats membres faite à Copenhague le 6 novembre 1973

Les neuf gouvernements de la Communauté européenne ont poursuivi leur échange de vues sur la situation au Moyen-Orient. En précisant que les vues exposées ci-dessous ne représentent qu'une première contribution de leur part à la recherche d'une solution d'ensemble du problème, ils sont convenus de ce qui suit:

1. Ils insistent vigoureusement sur le fait que les forces des deux parties au conflit au Moyen-Orient devraient, conformément aux résolutions 339 et 340 du Conseil de sécurité, retourner immédiatement aux positions qu'elles occupaient le 22 octobre. Ils croient qu'un retour sur ces positions facilitera une solution des autres problèmes pressants, concernant les prisonniers de guerre et la troisième armée égyptienne.

2. Ils ont le ferme espoir qu'à la suite du vote par le Conseil de sécurité de sa résolution 338 du 22 octobre, des négociations pourront enfin s'ouvrir pour restaurer au Proche-Orient une paix juste et durable en application de la résolution 242 du Conseil de sécurité dans toutes ses parties. Ils se déclarent prêts à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour y contribuer. Ils considèrent que ces négociations doivent se dérouler dans le cadre des Nations unies. Ils rappellent que la Charte a confié au Conseil de sécurité la responsabilité principale de la paix et de la sécurité internationale. Le Conseil et le secrétaire général ont un rôle particulier à jouer dans l'établissement et le maintien de la paix en application des résolutions du Conseil n° 242 et 338.

3. Ils estiment qu'un accord de paix doit être fondé notamment sur les points suivants:

1) L'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force;

2) **La nécessité pour Israël de mettre fin à l'occupation territoriale qu'elle maintient depuis le conflit de 1967**;

3) Le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque Etat de la région et leur droit de vivre en paix dans des frontières sûres et reconnues;

4) **La reconnaissance que, dans l'établissement d'une paix juste et durable, il devra être tenu compte des droits légitimes des Palestiniens**.

4. Ils rappellent que, conformément à la résolution 242, le règlement de paix doit faire l'objet de garanties internationales. Ils sont d'avis qu'elles seraient renforcées entre autres par l'envoi de forces de maintien de la paix dans les zones démilitarisées prévues par l'article 2c de la résolution 242. Ils sont d'accord sur le fait que les garanties sont d'une importance primordiale pour régler la situation générale au Moyen-Orient conformément à la résolution 242 que le Conseil mentionne dans la résolution 338. Ils se réservent de faire des propositions à ce sujet.

5. Ils rappellent à cette occasion les liens de toutes sortes qui les unissent de longue date aux pays de la rive sud et est de la Méditerranée. Ils réaffirment à cet égard les termes de la déclaration du « sommet » de Paris du 21 octobre 1972, en rappelant que la Communauté est résolue, dans le cadre d'une approche globale et équilibrée, à négocier des accords avec ces pays.

2. Déclaration du Conseil Européen sur le Moyen-Orient faite à Venise le 13 juin 1980

1) Les Chefs d'Etat et de gouvernement et les ministres des Affaires Etrangères ont eu un échange de vues approfondi sur la situation actuelle au Moyen-Orient dans tous ses éléments y compris l'état des négociations résultant des accords signés entre l'Egypte et Israël en mars 1979. Ils sont convenus que les tensions croissantes qui affectent cette région constituent un danger sérieux et rendent plus nécessaire et plus urgente que jamais une solution globale du conflit israélo-arabe.

2) Les neuf pays de la Communauté Européenne estiment que les liens traditionnels et les intérêts communs qui unissent l'Europe au Moyen-Orient leur imposent de jouer un rôle particulier et leur commandent aujourd'hui d'œuvrer de manière plus concrète en faveur de la paix.

3) A cet égard, les neuf pays de la Communauté se fondent sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité et sur les positions qu'ils ont exprimées à plusieurs reprises, notamment dans leurs déclarations du 29 juin 1977, du 19 septembre 1978, des 26 mars et 18 juin 1979, ainsi que dans le discours prononcé en leur nom le 25 septembre dernier par le ministre des Affaires Etrangères d'Irlande à la 34ème Assemblée Générale des Nations Unies.

4) Sur les bases ainsi définies, le moment est venu de favoriser la reconnaissance et la mise en œuvre des deux principes universellement admis par la Communauté internationale : le droit **à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien**.

5) Tous les pays de la région ont le droit de vivre en paix dans des frontières sûres, reconnues et garanties. Les garanties du règlement de paix devraient être fournies par les Nations Unies, par une décision du Conseil de sécurité et le cas échéant, sur la base d'autres procédures mutuellement agréées. Les Neuf se déclarent disposés à participer, dans le contexte d'un règlement global, à un système de garanties internationales concrètes et contraignantes, y compris sur le terrain.

6) **Le problème palestinien, qui n'est pas un simple problème de réfugiés, doit enfin trouver une juste solution**. Le peuple palestinien, qui a conscience d'exister en tant que tel, doit être mis en mesure, par un processus approprié défini dans le cadre du règlement global de paix, **d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination**.

7) La mise en œuvre de ces objectifs exige l'adhésion et le concours de toutes les parties en cause au règlement de paix que les Neuf s'efforcent de promouvoir sur la base des principes définis dans les déclarations mentionnées ci-dessus. Ces principes s'imposent à toutes les parties concernées, donc au peuple palestinien, et à **l'OLP qui devra être associée à la négociation.**

8) Les Neuf reconnaissent le rôle particulièrement important que la question de Jérusalem revêt pour toutes les parties en cause. **Les Neuf soulignent qu'ils n'acceptent aucune initiative unilatérale qui ait pour but de changer le statut de Jérusalem** et que tout accord sur le statut de la ville devrait garantir le droit de libre accès pour tous aux lieux saints.

9) Les Neuf rappellent la nécessité pour Israël de mettre fin à l'occupation territoriale qu'il maintient depuis le conflit de 1967, comme il l'a fait pour une partie du Sinaï. Ils sont profondément convaincus que les colonies de peuplement israéliennes représentent un obstacle grave au processus de paix au Moyen-Orient. Les Neuf considèrent que ces colonies de peuplement ainsi que les modifications démographiques et immobilières dans les territoires arabes occupés sont illégales au regard du droit international.

10) Soucieux de mettre fin à la violence, les Neuf considèrent que seule la renonciation à la force, et à la menace de l'emploi de la force, par toutes les parties peut créer un climat de confiance dans la région et constitue un élément fondamental pour un règlement global du conflit au Moyen-Orient.

11) Les Neuf ont décidé de prendre les contacts nécessaires avec toutes les parties concernées. Ces contacts auront pour objet de s'informer de la position des différentes parties par rapport aux principes définis dans la présente déclaration et à la lumière des résultats de cette consultation, de déterminer la forme que pourrait prendre une initiative de leur part.

3. Déclaration sur le Moyen-Orient du Conseil Européen faite à Berlin les 24 et 25 mars 1999

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne réaffirment leur soutien à un règlement négocié au Moyen-Orient qui tienne compte du principe de l'échange de territoires contre la paix et assure la sécurité tant collective qu'individuelle des peuples israélien et palestinien. A cet égard, l'Union européenne se félicite de la décision prise par l'Union nationale palestinienne et les instances associées de réaffirmer que les dispositions de la Charte nationale palestinienne demandant la destruction d'Israël sont nulles et non avenues et de confirmer son engagement de reconnaître Israël et de vivre en paix avec lui. Toutefois, l'Union européenne demeure préoccupée par l'impasse que connaît actuellement le processus de paix et invite les parties à mettre en œuvre intégralement et immédiatement le mémorandum de Wye River.

L'Union européenne invite également les parties à réaffirmer leur attachement aux principes fondamentaux établis dans le cadre des accords de Madrid et d'Oslo et des accords ultérieurs,

conformément aux résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle engage les parties à accepter une prorogation de la période transitoire prévue par les accords d'Oslo.

L'Union européenne demande en particulier que les négociations sur le statut définitif reprennent rapidement, dans les mois à venir, qu'elles soient menées promptement et qu'elles soient rapidement conclues et ne se prolongent pas indéfiniment. L'Union européenne pense qu'il devrait être possible de conclure les négociations dans un délai qui pourrait être fixé à un an. Elle se déclare prête à apporter son concours à une conclusion rapide de ces négociations.

L'Union européenne engage les deux parties à s'abstenir d'actions qui préjugent l'issue de ces négociations sur le statut définitif et de toute activité contraire au droit international, y compris toute implantation, et à combattre l'incitation à la haine et à la violence.

L'Union européenne réaffirme que les Palestiniens conservent un droit sans réserve à l'autodétermination, y compris le droit de créer un Etat, et espère que ce droit sera concrétisé à bref délai. Elle lance un appel aux parties pour qu'elles recherchent de bonne foi une solution négociée sur la base des accords existants, sans préjudice de ce droit, qui ne saurait faire l'objet d'aucun véto. **L'Union européenne est convaincue que la création, par la négociation, d'un Etat palestinien souverain démocratique, viable et pacifique sur la base des accords existants constituerait la meilleure garantie pour la sécurité d'Israël et l'acceptation d'Israël comme partenaire égal dans la région**. **L'Union européenne déclare qu'elle est disposée à envisager la reconnaissance d'un Etat palestinien en temps opportun**, conformément aux principes fondamentaux évoqués ci-dessus.

L'Union européenne demande également une reprise à bref délai des négociations sur les volets syrien et libanais du processus de paix au Moyen-Orient, l'objectif étant l'application des résolutions 242, 338 et 425 du Conseil de sécurité des Nations Unies

4. Déclaration sur le Moyen Orient du Conseil européen faite à Séville les 21 et 22 juin 2002

La crise au Proche-Orient a atteint un point critique. Si l'escalade se poursuit, la situation deviendra incontrôlable. Les parties ne sont pas capables de trouver toutes seules une solution. Il est urgent que l'ensemble de la communauté internationale engage une action politique. Le Quartet a un rôle essentiel à jouer en amorçant un processus vers la paix.

Le Conseil européen préconise la convocation à brève échéance d'une conférence internationale qui devra se pencher sur les aspects politiques et économiques ainsi que sur les questions touchant à la sécurité. Cette conférence devra réaffirmer les paramètres de la solution politique et arrêter un calendrier réaliste et précis.

Le Conseil européen condamne fermement tous les attentats terroristes perpétrés contre des civils israéliens. Le processus de paix et la stabilité de la région ne sauraient être pris en otages par le terrorisme. La lutte contre le terrorisme doit continuer, mais la négociation d'une solution politique doit continuer parallèlement.

Un règlement peut intervenir par la négociation, et uniquement par la négociation. **Il s'agit de mettre fin à l'occupation et de créer rapidement un Etat de Palestine démocratique, viable, pacifique et souverain, sur la base des frontières de 1967, au besoin avec des ajustements mineurs convenus par les parties**. Le résultat final devrait prendre la forme de deux États existant côte à côte à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, et jouissant de relations normales avec leurs voisins. **À cet égard, il faudrait trouver une solution équitable à la question complexe de Jérusalem**, ainsi qu'une solution juste, viable et arrêtée d'un commun accord au problème des réfugiés palestiniens.

La réforme de l'Autorité palestinienne est essentielle. Le Conseil européen attend de l'Autorité palestinienne qu'elle honore l'engagement qu'elle a pris de réformer les services de sécurité, d'organiser rapidement des élections et de mener une réforme politique et administrative. L'Union européenne réaffirme qu'elle est prête à continuer de soutenir ces réformes.

Les opérations militaires menées dans les territoires occupés doivent cesser. Les restrictions à la liberté de circulation doivent être levées. Ce ne sont pas des murs qui apporteront la paix.

L'Union européenne est prête à contribuer pleinement à la consolidation de la paix, ainsi qu'à la reconstruction de l'économie palestinienne, qui fait partie intégrante du développement de la région.

L'Union européenne travaillera avec les parties et avec ses partenaires de la communauté internationale, **en particulier avec les États-Unis dans le cadre du Quartet**, pour saisir toutes les chances d'instaurer la paix et d'offrir un avenir décent à tous les peuples de la région.

5. Déclaration sur le Proche-Orient du Conseil européen faite à Bruxelles le 8 décembre 2009

Le Conseil a examiné la situation au Proche-Orient, et en particulier l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le processus de paix.

Il a adopté les conclusions suivantes:

"1. Le Conseil de l'Union européenne est gravement préoccupé par l'absence de progrès dans le processus de paix au Proche-Orient. L'Union européenne appelle à la reprise urgente des négociations en vue de parvenir, dans des délais convenus, à une solution fondée sur la coexistence de deux États, avec l'État d'Israël et un État de Palestine indépendant, démocratique, d'un seul tenant et viable, coexistant dans la paix et la sécurité. Il est indispensable de parvenir à une paix globale, qui est dans l'intérêt fondamental des parties dans la région et de l'UE, sur la base des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, des principes de Madrid, notamment l'échange de territoires contre la paix, de la feuille de route, des accords précédemment conclus par les parties et de l'initiative de paix arabe.

2. Le Conseil renouvelle son soutien aux efforts déployés par les États Unis pour relancer les négociations sur toutes les questions relatives au statut définitif, y compris les frontières, Jérusalem, les réfugiés, la sécurité et l'approvisionnement en eau, dans le respect des accords et mémorandums conclus précédemment. **L'Union européenne ne reconnaîtra aucune modification du tracé des frontières d'avant 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, qui n'aurait pas été approuvée par les parties**. Le Conseil rappelle que l'UE est prête à contribuer de manière substantielle aux dispositifs d'après conflit destinés à assurer la viabilité des accords de paix, et **il poursuivra les travaux entrepris sur les contributions de l'UE concernant la mise en place d'un appareil d'État, les questions régionales, les réfugiés, la sécurité et Jérusalem**. Le Conseil souligne la nécessité d'un engagement accru

du Quatuor et note qu'une contribution active des États arabes s'appuyant sur l'initiative de paix arabe revêt une importance cruciale.

3. L'UE est prête à développer ses relations bilatérales avec l'Autorité palestinienne compte tenu de leurs intérêts communs, y compris dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Rappelant la Déclaration de Berlin, le Conseil renouvelle également son soutien aux négociations menant à la constitution d'un État palestinien, ainsi qu'à l'ensemble des efforts et démarches mis en œuvre à cet effet et rappelle qu'il est disposé, le moment venu, à reconnaître un État palestinien. Il continuera de concourir à la mise en place d'un appareil d'État palestinien, y compris par ses missions PSDC et au sein du Quatuor. L'UE soutient pleinement la mise en œuvre du programme gouvernemental de l'Autorité palestinienne intitulé "Palestine: fin de l'occupation et création de l'État", en ce qu'il représente une importante contribution à cet égard, et elle s'efforcera de faire en sorte que ce programme bénéficie d'un solide soutien international.

4. Rappelant la position de l'UE exprimée lors du Conseil d'association de juin 2009, le Conseil réaffirme qu'il est prêt à développer ses relations bilatérales avec Israël dans le cadre de sa politique européenne de voisinage. L'UE réitère son attachement à la sécurité d'Israël et à sa pleine intégration dans la région, considérant que le meilleur moyen de les garantir est la paix entre Israël et ses voisins.

Tout en appelant à l'adoption de nouvelles mesures de confiance concrètes, le Conseil prend note avec satisfaction de la récente décision du gouvernement israélien concernant le gel partiel et temporaire de la colonisation, qui constitue un premier pas dans la bonne direction, et il espère que cela contribuera à la reprise de négociations constructives.

6. L'évolution de la situation sur le terrain joue un rôle crucial pour créer des conditions favorables au succès des négociations. Le Conseil rappelle que les colonies de peuplement et la barrière de séparation ont été érigées sur des terres occupées, que la démolition de maisons et les expulsions sont illégales au regard du droit international, qu'elles constituent un obstacle à la paix et menacent de rendre impossible une solution fondée sur la coexistence de deux États. **Le Conseil demande instamment au gouvernement israélien de mettre immédiatement fin à toutes les activités d'implantation, à Jérusalem-Est et dans le reste de la Cisjordanie, y compris l'extension naturelle des colonies**, et de démanteler toutes les colonies de peuplement sauvages installées depuis mars 2001.

7. L'UE accueille avec satisfaction les mesures prises par Israël pour assouplir les restrictions imposées à la liberté de mouvement en Cisjordanie, qui ont contribué à la croissance économique. Notant que de nombreux points de contrôle et barrages routiers restent en place, le Conseil demande que les déplacements et l'accès soient encore améliorés, de manière durable. Le Conseil engage également l'Autorité palestinienne à poursuivre ses efforts pour améliorer l'ordre public.

8. Le Conseil est profondément préoccupé par la situation à Jérusalem-Est. À la lumière des incidents récents, il invite l'ensemble des parties à s'abstenir de toute provocation. Le Conseil rappelle qu'il n'a jamais reconnu l'annexion de Jérusalem-Est**. Si l'on veut parvenir à une paix véritable, il faut trouver un moyen de résoudre par la voie de négociations la question du statut de Jérusalem comme future capitale de deux États. Le Conseil appelle à la réouverture des institutions palestiniennes à Jérusalem, conformément à la feuille de route**. Il demande également au gouvernement israélien de mettre un terme à tous les actes de discrimination commis à l'encontre des Palestiniens de Jérusalem-Est.

9. Gravement préoccupé par la situation à Gaza, le Conseil demande instamment que soit intégralement mise en œuvre la résolution 1860 du Conseil de sécurité des Nations unies et appelle au plein respect du droit humanitaire international. Dans ce contexte, le ma**i**ntien du bouclage est inacceptable et contre-productif du point de vue politique. Il a eu un impact dévastateur sur l'économie du secteur privé et a dégradé l'environnement naturel, notamment l'eau et d'autres ressources naturelles. L'UE renouvelle ses appels en faveur de l'ouverture immédiate, durable et sans condition de points de passage pour que l'aide humanitaire puisse parvenir à Gaza et que les marchandises et les personnes puissent y entrer et en sortir. Dans ce contexte, le Conseil demande l'application intégrale de l'accord sur les déplacements et l'accès. Si la situation actuelle est susceptible de profiter aux extrémistes, la population civile, dont la moitié a moins de dix-huit ans, souffre quant à elle. Pleinement conscient des besoins légitimes d'Israël en matière de sécurité, le Conseil continue de demander la cessation complète de toutes les violences et de l'introduction en fraude d'armes à Gaza. Il demande aux ravisseurs du soldat israélien Gilad Shalid de libérer ce dernier sans délai.

10. Le Conseil exhorte tous les Palestiniens à encourager la réconciliation autour du président Mahmoud Abbas, à soutenir les efforts de médiation déployés par l'Égypte et la Ligue arabe, et à empêcher une division permanente entre la Cisjordanie, y compris

Jérusalem-Est, et Gaza. Le Conseil accueillera favorablement l'organisation d'élections palestiniennes libres et régulières lorsque les conditions le permettront.

11. Une paix globale doit inclure un règlement entre Israël et la Syrie et entre Israël et le Liban. En ce qui concerne le volet syrien, l'UE se félicite des déclarations récentes d'Israël et de la Syrie confirmant leur volonté de progresser vers la paix et soutient tous les efforts déployés en vue de relancer les discussions entre les deux pays.

12. L'UE rappelle qu'un règlement global du conflit israélo-arabe requiert une approche régionale et continuera de travailler en ce sens, conformément aux conclusions du Conseil de juin 2009, en utilisant à cet effet tous les instruments dont elle dispose. L'UE invite également l'ensemble des acteurs régionaux à adopter des mesures de confiance afin de favoriser la confiance mutuelle et encourage les pays arabes à être prêts sur le plan tant politique que financier à aider l'Autorité palestinienne et les réfugiés palestiniens, par l'intermédiaire de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient (UNRWA).