

## Relations UE-Israël : du bruit pour rien ?

Israël veut faire partie du projet européen, mais il lui faut encore développer la vision stratégique des relations qu'il souhaite avoir avec l'UE. La même critique pourrait être faite à l'Europe.

Sharon Pardo

Israël fut l'un des premiers pays à entamer un dialogue avec la Communauté économique européenne (CEE), avant même l'entrée en vigueur du traité de Rome créant la Communauté européenne (CE). En avril 1958, il devint le troisième pays, après la Grèce et les États-Unis, à établir une mission diplomatique à Bruxelles. En février 1959, Israël et la CE engageaient formellement des relations diplomatiques complètes.

Malgré cet intérêt initial, pendant de nombreuses années, l'Europe n'a occupé aucune place importante au sein de la politique extérieure israélienne, et Israël s'est davantage comporté comme une île au milieu de l'océan Atlantique que comme un pays méditerranéen voisin du vaste continent européen.

Quoi qu'il en soit, au fil des ans, Israël et l'Europe se sont de plus en plus rapprochés et ont tissé un réseau dense de relations économiques, scientifiques et culturelles. Ces liens se sont caractérisés par un certain nombre de tendances contradictoires ayant favorisé l'apparition d'une relation problématique, voire instable : une collaboration économique prospère, mais une relation politique marquée par la déception, l'amertume et la haine. À l'heure actuelle, l'Union européenne (UE) est le premier partenaire commercial d'Israël. L'UE représente la plus grande source d'importations d'Israël et son second marché à l'exportation. D'un point de vue politique, Israël a montré ces dernières années un véritable souhait de renforcer ses liens avec l'Europe et de s'intégrer au projet européen. D'autre part, les Israéliens se méfient profondément des politiques européennes et des intentions de l'Europe à propos du conflit arabo-israélien et du Proche-Orient en général. Les dirigeants européens ont également fait preuve d'un comportement contradictoire dans la nature de leurs relations avec Israël.

Le grand pas en avant dans les relations entre Israël et l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP) que représentait la signature des accords d'Oslo en sep-

tembre 1993, a entraîné une amélioration significative du ton et un changement qualitatif dans la nature des relations entre Israël et l'UE. Peu après les accords d'Oslo, les deux parties ont entamé des négociations reposant sur un nouveau traité commercial. Au sommet des chefs d'État et de gouvernement d'Essen, tenu en décembre 1994, les dirigeants européens ont relancé ces conversations en accordant qu'Israël, « compte tenu de son haut niveau de développement économique », devait jouir d'un « statut privilégié » dans ses relations avec l'UE. Les conversations sur le nouveau traité se sont achevées avec succès six mois plus tard. L'accord d'association entre l'UE et Israël, signé en novembre 1995, entré en vigueur en juin 2000 après un long processus politisé de ratification.

### Du 'statut privilégié' de 1994 au 'processus d'amélioration' de 2007

Peu après que l'Allemagne eût pris en charge la présidence de l'UE en janvier 2007, Israël convainquit le gouvernement allemand de revoir, au cours de son mandat, la déclaration d'Essen de 1994. À la date de sa publication, Israël et l'Europe n'avaient pas encore vraiment réfléchi sur ce que ce « statut privilégié » pouvait signifier dans la pratique. La déclaration d'Essen avait marqué un point culminant dans les relations européen-israéliennes et était arrivée juste après les accords d'Oslo et la signature du traité de paix entre Israël et la Jordanie. Mais ce rapprochement entre Israël et l'Europe dura bien peu. Les 10 années qui suivirent Essen furent dominées par de profonds désaccords entre Israël et l'Europe sur le processus de paix avec les Palestiniens, souvent accompagnés de rudes échanges de déclarations.

Le souhait d'une amélioration formelle de ses relations avec l'UE était le reflet d'un tournant dans la façon de penser d'Israël, qui observait l'importance croissan-

Sharon Pardo, responsable de la chaire Jean Monnet d'études européennes gérée par le département de politique et de gouvernement, et directeur du CSEPS à l'Université Ben-Gurion du Negev, Israël. Il est co-auteur de l'ouvrage *Uneasy Neighbours: Israel and the European Union* (Lanham, MD: Lexington Books 2010).



**Catherine Ashton, haute représentante de l'UE, et Avigdor Lieberman, ministre israélien des Affaires étrangères, en conférence de presse lors de la visite d'Ashton à Israël. Jérusalem, juillet 2010. / GALI TIBBON/AFP/GETTY IMAGES**

te de l'Europe pour son développement économique et son rôle éventuel de garante de sa sécurité générale. Sept ans de lutte contre le soulèvement palestinien, le cycle d'action et réaction apparemment interminable, la dégénérescence du milieu politique palestinien et l'échec de sa campagne militaire au Liban à l'été 2006 avaient conduit les milieux politiques israéliens à mettre en doute l'utilité de la force militaire pour faire face à ses enjeux en matière de sécurité. Tout ceci s'accompagnait d'une volonté croissante, de la part d'Israël, de collaborer avec l'UE pour trouver la solution à de tels défis. Il y avait toujours des différences avec l'UE sur le processus de paix au Proche-Orient, mais un rapprochement progressif entre les pensées israélienne et européenne s'était néanmoins produit sur les stratégies nécessaires pour mettre fin au conflit palestino-israélien.

L'idée de resserrer les liens avec l'UE avait peu à peu gagné des adeptes parmi la classe politique et un grand nombre de citoyens israéliens. Plus important encore, les défenseurs de relations plus étroites avec l'UE avaient trouvé un nouveau leader en la personne de Tzipi Livni, nommée ministre des Affaires étrangères en mai 2006. Dans une conférence sur les relations entre Israël et l'UE en décembre 2006, Livni ébauchait sa vision des futures relations : « Je crois sincèrement que le chemin nous conduira finalement vers une participation importante d'Israël au projet d'intégration européenne. Et à partir de là, la voie est libre ».

L'UE répondit de façon positive à la requête d'Israël. Le 5 mars 2007 marqua la création d'un « groupe de réflexion » composé de membres du gouvernement israélien, de la Commission européenne et du Secrétariat

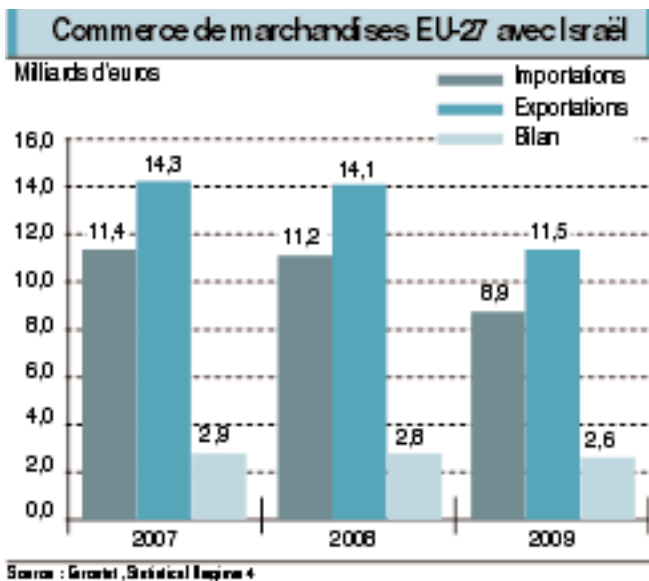
du Conseil, dont la mission était d'analyser les domaines dans lesquels la coopération pourrait être encouragée entre Israël et l'UE. Sur la base de ses premières études, le Conseil d'association entre l'UE et Israël se réunit au Luxembourg le 16 juin 2008 pour accorder l'intensification des relations euro-palestiniennes dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). L'amélioration se produirait dans trois domaines :

- Renforcement de la coopération diplomatique : il y aurait une institutionnalisation du dialogue diplomatique à travers la mise en œuvre de réunions annuelles régulières de niveau supérieur. D'autre part, la déclaration de Luxembourg demandait une augmentation du nombre de réunions entre les ministres, fonctionnaires de haut rang et parlementaires des deux parties.

- Participation d'Israël dans les organismes, groupes de travail et programmes européens en vue de parvenir à une meilleure convergence vers l'acquis communautaire de l'UE. L'objectif serait de rapprocher la société et l'économie israéliennes des normes et lois européennes et d'augmenter la compétitivité des entreprises israéliennes sur le marché européen, tout en conduisant à la reconnaissance, par les institutions académiques européennes, des diplômes délivrés par les universités et facultés israéliennes.

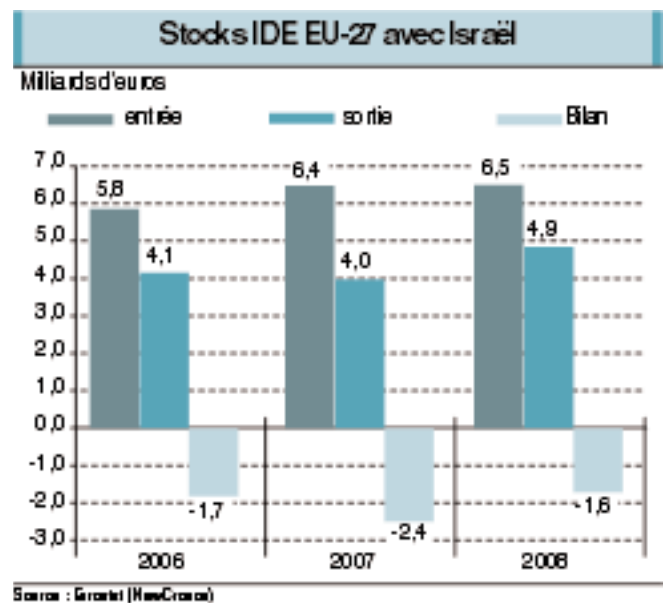
– Intégration d'Israël au sein du marché unique européen : un groupe de travail conjoint analyserait les domaines dans lesquels Israël pourrait s'intégrer sur le marché unique européen, et définirait les bases d'une meilleure intensification des futures relations euro-palestiniennes.

Afin de mettre en pratique cette décision, l'UE et Israël commencèrent à revoir le contenu du plan d'action de 2004. Les réunions de tous les sous-comités conjoints avaient pour mission de générer des propositions spécifiques guidant les relations entre Israël et l'UE dès le mois d'avril 2009. À différence de l'accord d'association de 1995 et du plan d'action initial, l'UE conditionnait désormais le processus d'amélioration des relations avec Israël à l'avancement du processus de paix avec les Palestiniens. Dans la déclaration de Luxembourg, l'UE insistait sur son engagement à développer une relation plus étroite avec Israël, mais affirmait : « Cette collaboration s'accompagnera d'une plus grande participation de l'UE au processus de paix et au contrôle de la situation sur le terrain ». Et ajoutait : « Le processus de développement d'une collaboration plus étroite entre l'UE et Israël doit se réaliser et s'envisager dans le contexte du large éventail de nos intérêts et objectifs communs, parmi lesquels la résolution du conflit palestino-israélien, à travers la mise en pratique de la solution des deux États, occupe une place importante ».



En décembre 2008, l'UE, réaffirmant à Bruxelles sa détermination à améliorer les relations bilatérales, publiait les « directives de Bruxelles » destinées à renforcer les structures du dialogue politique avec Israël. Ces directives avaient les objectifs suivants : organiser des sommets spécifiques entre les chefs d'État et de gouvernement, ainsi que trois réunions annuelles entre les ministres des Affaires étrangères ; permettre à chaque présidence de l'UE d'inviter de manière spécifique le directeur général du ministère des Affaires étrangères israélien à l'une des réunions tenues pendant son mandat ; permettre les comparutions d'experts israéliens devant les groupes de travail et les comités du Conseil ; organiser des consultations stratégiques informelles systématiques et plus élargies ; intensifier les échanges sur les droits de l'homme et l'antisémitisme ; encourager Israël à poursuivre ses efforts dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; permettre la coopération dans le contexte de la politique commune de sécurité et de défense (ancienne PESD, aujourd'hui PCSD) ; promouvoir l'intégration et l'implication israélienne dans les forums multilatéraux ; et intensifier le dialogue interparlementaire.

Deux semaines après la réunion de Bruxelles, Israël mettait en marche l'opération Plomb durci en réponse à la rupture du cessez-le-feu entre Israël et le Hamas et le lancement d'attaques avec des missiles depuis Gaza contre des villes israéliennes du sud du pays. Les dirigeants européens ont été très francs dans leurs critiques envers la (nouvelle) invasion israélienne de Gaza pendant 22 jours, qui s'est soldée par la mort de 1 400 Palestiniens et le blocus économique de Gaza par Israël. L'UE a mené les appels en faveur de la fin du siège de Gaza. « Les habitants de Gaza ont droit à de l'eau potable propre, à de l'électricité et à de la nourriture », déclara à Israël l'ancienne commissaire aux



Relations extérieures et à la PEV, Benita Ferrero-Waldner. Puis elle ajouta : « Israël a l'obligation de garantir aux Palestiniens la possibilité d'user de ces droits. L'ouverture immédiate, inconditionnelle, ininterrompue et prévisible des passages frontaliers d'entrée et de sortie de Gaza est essentielle ».

### Relations avec le gouvernement du Likoud

Les tensions entre Israël et l'UE se sont également vues exacerbées par le refus du gouvernement israélien, dirigé par le Likoud, de soutenir la création d'un État palestinien. Ferrero-Waldner rappelait à Israël : « L'UE, en tant que partenaire et amie d'Israël, espère que le nouveau gouvernement israélien aidera à mettre en pratique le projet de la solution des deux États. Les récentes activités destinées à créer une nouvelle réalité sur le terrain, à l'intérieur et autour de Jérusalem, vont à l'encontre de ce projet. Le respect des accords précédents, et notamment ceux adoptés dans le contexte des forums multilatéraux, est essentiel ».

En réponse aux tensions, l'Union a ajourné les conversations sur l'amélioration des relations depuis janvier 2009. Les intentions du gouvernement tchèque de tenir un sommet entre l'UE et Israël au cours de sa présidence de l'UE en 2009, visant à marquer le début de l'intensification des relations, a aussi été discrètement jeté aux oubliettes. En avril 2009, Ferrero-Waldner déclarait aux journalistes qu'Israël devait soutenir la création d'un État palestinien et s'engager à nouveau dans le processus de paix au Proche-Orient avant que l'UE ne puisse envisager de renforcer ses liens. Elle ajoutait qu'à son avis, la situation n'était pas suffisamment mûre pour aller au-delà des relations actuelles. Ses affirmations lui valurent une forte réprimande de la part du nouveau gouvernement israélien. Même si l'UE s'est abstenue de

suspendre formellement le processus, dans la pratique, il a été interrompu. À la réunion du Conseil d'association entre l'UE et Israël au Luxembourg en juin 2009, l'UE affirma une fois de plus qu'il était nécessaire d'envisager le processus dans le cadre d'un contexte plus large – celui de l'avancée ininterrompue vers une résolution du conflit palestinien-israélien – et que : « à l'heure actuelle, l'UE propose que l'actuel plan d'action reste le document de référence pour nos relations jusqu'à ce que le nouvel instrument soit adopté ».

Pendant la visite au Proche-Orient, en juillet 2010, de la haute représentante de l'UE Catherine Ashton, le ministre des Affaires étrangères israélien, Avigdor Liberman, déclarait que son gouvernement jugeait « le moment opportun, et nous avons l'occasion de poursuivre le plan d'action et de le mettre en pratique (...) Nous espérons améliorer nos relations avec l'UE dans les plus brefs délais ». Malgré cela, Ashton évita de prendre un quelconque engagement au nom de l'Europe et se limita à déclarer : « L'UE et Israël ont une solide collaboration active dans le cadre de la PEV (...) Il existe de très grandes chances de poursuivre le développement de ces relations ».

Après la reprise des conversations directes entre les Israéliens et les Palestiniens à Washington en septembre 2010, Israël tenta de dégelier le processus d'amélioration et invita ses ambassadeurs des capitales européennes à jouer de leurs influences pour entamer des conversations directes destinées à mettre le processus en marche. Trois jours après qu'Israël entamât sa récente campagne diplomatique, Ashton, dans un geste inattendu, nomma Israël, ainsi que cinq autres pays, au rang de partenaire privilégié ou stratégique éventuel de l'UE.

### **Poursuivre le processus d'amélioration aujourd'hui interrompu**

**T**rois ans plus tard, le moment est venu pour le Conseil européen de déclarer formellement qu'un véritable processus d'amélioration dans les relations entre l'UE et Israël est très improbable, voire totalement impossible, si les conflits arabo-israéliens, et notamment le conflit palestinien-israélien, ne sont pas résolus. Si le processus d'amélioration ne peut pas servir à promouvoir la paix, la réconciliation et la stabilité régionale, l'UE devrait insister sur la poursuite des relations européenno-israéliennes dans le cadre des travaux généraux actuels de la PEV et de l'Union pour la Méditerranée.

De plus, la déclaration de Luxembourg et les directives de Bruxelles offrent à Israël l'occasion de développer une relation plus étroite avec l'Europe. Malgré son grand souhait de faire partie du projet européen, Israël doit encore développer la vision stratégique de la relation qu'il souhaite avoir avec l'UE. La même critique pourrait être faite à l'Europe.

Quoi qu'il en soit, le problème majeur auquel fait face la proposition actuelle du processus d'amélioration est, sans doute, qu'il s'agit d'un ballet diplomatique sans véritable contenu sérieux. Une fois qu'Israël et ses voisins auront résolu leurs conflits, il s'agira de répondre au besoin pressant de développer des bases institutionnelles plus solides, garantissant l'intensification des relations européenno-israéliennes. Sans ce cadre institutionnel, il existe un risque réel que le processus d'amélioration des relations entre Israël et l'UE se désagrège en déclarations et manœuvres politiques vides de sens, comme c'est le cas aujourd'hui. La réussite du processus de rapprochement des liens entre l'Union et Israël exige que les deux parties créent un modèle allant régir leurs futures relations.

Ce modèle d'amélioration future doit rapprocher Israël de l'UE sans toutefois atteindre la catégorie de membre de plein droit de l'UE. Il doit créer de nouvelles perspectives pour Israël en termes d'intégration et de coopération économique, et répondre à son aspiration de s'incorporer aux structures économiques et sociales européennes. Il doit également contenir la promesse de renforcer le processus de rapprochement de la législation, des normes et des réglementations israéliennes avec celles de l'Union. Il est important d'insister sur le fait que ce futur modèle ne doit pas être un simple tremplin pour qu'Israël parvienne à devenir membre de l'UE. Il doit, au contraire, représenter une nouvelle forme de partenariat et de coopération conduisant à une amélioration significative des relations européenno-israéliennes, surtout dans le domaine économique, mais également politique, social, humain et en matière de recherche. En tant que tel, il doit offrir un cadre de travail viable et pratique, dans lequel Israël peut tenter de se rapprocher de son objectif, qui consiste à devenir une part importante du projet d'intégration européenne.

Le modèle d'amélioration doit se baser sur le principe d'une collaboration plus étroite entre l'UE et Israël bénéficiant aux deux parties et contribuant à la compréhension et la confiance mutuelles. Il doit reposer sur la logique de la PEV, qui permet aux partenaires individuels de se différencier sur la base de leur situation politique, de leur niveau d'ambition vis-à-vis de l'UE, de leur plan de réformes et de leurs objectifs et niveau de développement socioéconomique. Il peut également servir d'exemple et représenter une alternative intéressante à la condition de membre de l'UE pour d'autres partenaires de la PEV.

L'UE doit aussi dire clairement à Israël que le maintien de la situation actuelle n'est pas une solution. En ce sens, si la résolution des conflits arabo-israéliens, notamment palestinien-israélien, peut conduire à la poursuite des conversations sur le modèle d'amélioration, les actions négatives sur le terrain devraient avoir de graves répercussions. En d'autres termes, il est souhaitable que la carotte ait plus d'effet que le bâton. ■