



## **Israël et le partenariat euro-méditerranéen**

Françoise GERMAIN-ROBIN\*

### **Des relations tourmentées**

Alors que déjà, les chefs d'Etat et ministres des Affaires étrangères des 25 fourbissent les discours qu'ils prononceront en novembre prochain pour le dixième anniversaire du processus Euro-Méditerranéen dit de Barcelone, il est permis de s'interroger sur le bilan peu visible d'un programme pourtant particulièrement ambitieux : ne s'était-il pas donné comme objectif de « faire de la Méditerranée une zone de paix, de stabilité et de développement » d'où la guerre et la misère auraient été définitivement éradiquées grâce à un « partenariat » liant entre eux par des accords spécifiques divers domaines les 15 pays de la rive nord (l'Union européenne) et ceux des rives méridionale et orientale. Il y avait au départ les 12 pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM), à savoir, d'ouest en est : Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Israël, Territoires palestiniens, Jordanie, Syrie, Liban, Turquie, mais aussi Malte et Chypre devenus depuis membres de l'Union européenne, et, plus tard, la Libye.

Le processus de Barcelone comporte trois volets : politique, économique et culturel bénéficiant de fonds européens relativement importants – de l'ordre de 5,4 milliards d'euros – destinés à encourager les réformes économiques et démocratiques dans les pays du sud, mais aussi les projets de développements et la coopération régionale entre ces pays. Avec une baguette magique supposée les faire passer plus rapidement dans l'ère de la prospérité : le respect des lois du marché visant à l'établissement d'une zone méditerranéenne de libre échange à l'horizon 2010.

Dix ans après son lancement, force est de constater que le processus s'est enlisé et qu'on est fort loin de la paix et de la stabilité promise, encore moins de la prospérité. A examiner de près les événements, il est clair que la non résolution du conflit israélo-palestinien, qui continue d'empoisonner toute la région, est pour beaucoup dans cet échec.

Il faut se souvenir du fait que le processus de Barcelone fut imaginé et lancé à une époque et dans un contexte marqué par la signature en 1993, sur la pelouse de la Maison Blanche, de l'Accord de reconnaissance mutuelle entre Israël et l'OLP, mieux connu sous le nom d'accord d'Oslo. Une promesse de paix par étapes dont l'élaboration, soit dit en passant, avait totalement échappé aux Européens, également écartés en 1991 – à la demande d'Israël – de la Conférence de paix de Madrid, en réalité parrainée par la seule superpuissance restante après la dissolution de l'URSS : les Etats-Unis.

Néanmoins, les débuts de l'application des accords d'Oslo, la naissance d'une Autorité palestinienne s'installant sur un embryon d'état dans des villes peu à peu évacuées par Israël, pouvait alors laisser espérer que la solution du conflit était enfin en vue. Le processus de Barcelone, en réunissant dans le même partenariat Israéliens, Palestiniens et pays arabes voisins, était sensé favoriser et hâter ce processus en offrant à Israël et aux pays arabes un cadre de discussions et de coopération. C'était, reprise par les dirigeants européens, l'idée chère à Shimon Pérès – alors ministre des Affaires étrangères – du commerce comme vecteur de paix, du « marché commun proche-oriental » comme paratonnerre contre les conflits.

La suite des événements devait montrer que les Européens avaient, en introduisant Israël dans le processus avant même qu'ait eu lieu la réconciliation et la paix avec tous ses voisins, et en particulier avec les Palestiniens, le Liban et la Syrie, mis la charrue avant les bœufs.

Israël fut pourtant l'un des premiers pays concernés à signer un accord d'association avec l'Union européenne, dès le 20 novembre 1995, soit quelques jours seulement après le lancement du processus. Vu la longueur des étapes de ratification, cet accord ne devait entrer en vigueur que le 1<sup>er</sup> juin 2000, au moment où les accords d'Oslo étaient déjà moribonds et où la seconde Intifada était sur le point d'éclater dans les territoires palestiniens.

## Paralysie européenne

Curieusement, le fait qu'Israël soit désormais associé à l'Union européenne par ces accords ne devait pas permettre à l'UE d'être mieux entendue que par le passé à Tel Aviv. On pourrait même dire que c'est le contraire qui s'est produit. Les 12 avaient beau multiplier, dans le cadre du dialogue politique régulier prévu par l'accord, notamment le Conseil d'association, qui se réunit tous les six mois, les « conseils d'ami » et les mises en garde à l'adresse du gouvernement israélien – sur la poursuite de la colonisation, le non respect des engagements de retrait et l'émiettement territorial qui en résultait pour les Palestiniens – Israël faisait la sourde oreille. Mieux, il conseillait fermement à l'UE de se limiter au rôle de bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne et de laisser celui de « parrain » politique du processus de paix aux seuls Etats-Unis.

Les choses n'allaient évidemment pas s'arranger avec la reprise de l'Intifada, en septembre 2000, après l'échec des pourparlers de Camp David entre Bill Clinton, Yasser Arafat et Ehud Barak. Sans surprise, la Conférence euro-méditerranéenne réunie à Marseille en novembre de cette même année allait être un échec cinglant, les Européens acceptant, sous prétexte d'un « devoir de neutralité », de ne pas parler du conflit alors que huit villes palestiniennes, en principe « autonomes », étaient assiégées par l'armée israélienne et que les Palestiniens – qui n'avaient pas encore utilisé les armes – tombaient comme des mouches.

« Nous ne sommes pas dans cette enceinte pour régler la question de la paix au Proche-Orient mais pour encourager le développement économique » déclarait alors Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères d'un gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin. Et son homologue israélien, Schlomo Ben Ami se réjouissait de ce que « les Européens eux mêmes aient renoncé à jouer un rôle indépendant au Proche Orient et reconnu le rôle central des Etats-Unis ». Les pays arabes, quant à eux, dénonçaient « une neutralité inacceptable ».

Neutralité ? Sans doute pas. Le mot exact serait plutôt « paralysie ». Une paralysie qui a semblé s'accroître au cours des années, gagnant peu à peu

tous les membres d'une Union européenne qui avait pourtant su montrer une certaine audace dans un passé pas si lointain.

On se souvient de la fameuse Déclaration de Venise, adoptée en juin 1980 par les 9 pays de ce qui était encore la CEE. Ils préconisaient déjà une solution politique négociée entre Israël et l'OLP (alors considérée par Israël et les Etats Unis comme terroriste) et « la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien » et notamment son « droit à l'autodétermination ». Ils avaient provoqué l'ire de Tel Aviv, mais n'avaient pas empêché, quelques mois plus tard, l'annexion du Golan et de Jérusalem ainsi que le bombardement par l'aviation israélienne de la centrale nucléaire irakienne Osirak – construite avec l'aide active de la France. Ni, l'année suivante, l'invasion israélienne du Liban et le siège de Beyrouth. Une fois encore, l'Europe tarde à réagir autrement qu'en paroles et c'est la France qui se portera seule au secours du chef de l'OLP, Yasser Arafat, assiégé à Beyrouth. Elle organise, avec la Grèce, tout nouveau membre du club européen mais qui n'a toujours pas reconnu l'Etat d'Israël (1), le sauvetage du chef de l'OLP et le repli sur Tunis de la centrale palestinienne. Au grand dam de M.K – Henri Kissinger – farouche adversaire de toute action indépendante des Européens au Proche Orient. « Il est impensable, proclame-t-il, que les Etats-Unis et l'Europe aient une politique de défense commune et des politiques étrangères différentes »

L'Europe ne redevient plus active que quelques années plus tard, quand la première Intifada secoue les torpeurs et le souci du « juste milieu » en sensibilisant à nouveau les opinions publiques sur le sort réservé aux Palestiniens. Elle condamne la répression israélienne et exige l'application d'un règlement adopté en 1986 et qui prévoit que les Palestiniens des territoires occupés puissent commercer directement avec la CEE sans passer par la tutelle israélienne. Israël refuse pendant deux ans de se plier à un texte qui reconnaît déjà une certaine autonomie aux territoires palestiniens. Mais quand, le 9 mars 1988, le Parlement européen refuse d'approuver trois protocoles commerciaux (2) entre la CEE et Israël, ce dernier tempête, mais ne tarde pas à plier : le 11 octobre Israël accepte que les agriculteurs palestiniens commercent directement avec la CEE. Pour la première fois, les sanctions montrent leur efficacité. Ce sera à nouveau le cas trois ans plus tard, en 1991, quand la coopération scientifique est suspendue par Bruxelles pour obliger Israël à mettre fin à la fermeture des écoles et universités palestiniennes

## Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

imposées par l'armée. Une politique de sanctions qui heurte profondément les dirigeants mais aussi l'opinion publique israélienne et que Tel Aviv va s'efforcer de combattre par tous les moyens.

### **Des liens anciens et contrastés**

C'est que, depuis toujours, Israël s'est considéré lui-même comme « un morceau d'Occident » sinon « une part de l'Europe » en plein Moyen Orient, mais d'une Europe atlantiste. La plupart des dirigeants et – jusqu'au milieu des années 60 – une majorité de la population viennent des communautés juives d'Europe dispersées par la guerre et décimées par la persécution nazie, mais avec lesquelles les liens restent forts. La coopération et les échanges économiques sont particulièrement importants et fructueux. Aussi l'Europe a-t-elle, dès sa création et pendant de longues années soutenu de façon systématique le « David israélien », tant dans le domaine politique (contre les ennemis arabes et particulièrement contre l'Égypte l'année même du traité de Rome en 1956) qu'économique. L'Europe est de loin le premier partenaire d'Israël dans presque tous les domaines y compris le nucléaire : c'est la France qui lui fournit son premier réacteur et les moyens de fabriquer sa première bombe. Une politique qui s'infléchit très nettement après la guerre de 1967 et l'occupation par Israël de vastes territoires arabes : le Sinaï égyptien, le Golan syrien, la Cisjordanie et la bande de Gaza.

Le dialogue euro-arabe, lui devra attendre 1974 et les lendemains du premier choc pétrolier pour être véritablement institutionnalisé. Les États de la Communauté européenne sont alors soucieux de se procurer une sorte d'assurance sur la sécurité de leurs approvisionnements en pétrole. Il est aussitôt suivi, en 1975, de la signature d'un accord de coopération en bonne et due forme avec Israël qui n'entend pas être exclu du jeu. D'autant que les Européens ont commencé à bouger sur la question palestinienne – jusqu'alors considérée comme un simple problème de réfugiés : ils ne se sont pas opposés à l'invitation faite à Yasser Arafat de s'adresser à l'assemblée générale de l'ONU en novembre 1974.

A partir de là, l'Europe sera constamment tiraillée entre l'attachement à Israël, en partie fondé sur la mauvaise conscience due au fait qu'elle n'a pas

su empêcher l'horreur du génocide sur son propre territoire, et le souci de rendre justice au peuple palestinien et de faire respecter la légalité internationale, alors que s'accumulent les résolutions de l'ONU condamnant l'attitude d'Israël. Ce tiraillement dure jusqu'à ce jour et explique la quasi paralysie de l'Europe. Une paralysie encore aggravée au cours de la dernière décennie par le fait que les Etats-Unis, devenus « l'hyperpuissance » que l'on sait, entendent bien demeurer les seuls maîtres du jeu dans une région d'importance stratégique, sinon vitale pour eux.

Du côté israélien, tous les efforts sont dès lors déployés pour « endiguer » l'intervention européenne dans le conflit. L'un des moyens de cet « endiguement » est précisément la participation au partenariat euro-méditerranéen. Israël y voit à la fois les moyens d'améliorer encore ses relations économiques avec l'Europe - et notamment d'augmenter ses exportations par l'abaissement des tarifs douaniers et la participation à la libéralisation des échanges - et de se retrouver dans le même forum que ses voisins arabes, y compris ceux avec qui elle n'a pas encore signé d'accord de paix. Mais un forum où l'on évite, comme le notait justement en 2000 Hubert Védrine, d'aborder le conflit israélo-palestinien.

« Pour nous, explique le porte parole de la représentation israélienne auprès de l'Union européenne, Haïm Assaraf, il est possible de développer la coopération dans les domaines économique, culturel, de la société civile, sans être otages du processus de paix. Le partenariat euro-méditerranéen est le seul forum où nous soyons assis à la même table que nos voisins arabes. Même si Israël n'a pas beaucoup bénéficié de ce partenariat et en tire un bilan plutôt mitigé, c'est une manière de préparer l'avenir, pour le jour où il aura enfin la paix »

A l'actif du « bilan mitigé » que tire Israël de ce partenariat, il y a, notamment, le financement par l'Union européenne de l'Autorité palestinienne et du développement des infrastructures des territoires palestiniens. Le paradoxe n'est qu'apparent : il est tout à fait de l'intérêt d'Israël de faire assumer par d'autres le poids financier que constituait avant Oslo l'administration des territoires occupés - qui le sont toujours pour la plupart 12 ans après. Les gouvernements israéliens ont même réussi le tour de force, ces cinq dernières années, de détruire une bonne partie des infrastructures et

## Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

équipements financés par l'UE (3) dans les territoires palestiniens sans s'attirer autre chose que des remontrances verbales. Aucune sanction n'a été prise par Bruxelles et la recommandation votée en avril 2002 par le Parlement européen – au moment de la réoccupation de l'ensemble des villes palestiniennes par l'armée israélienne – recommandant la suspension des accords d'association est restée lettre morte. Même la construction du « mur de défense » sur le territoire de ce qui devrait être le futur Etat palestinien n'a entraîné aucune sanction européenne, bien qu'il était été jugé illégal par la Cour de justice de la Haye où les Européens ont présenté un mémorandum contre le mur.

Le chercheur et universitaire belge d'origine palestinienne Bichara Khader, auteur de nombreuses études sur l'Europe et le Moyen Orient (4) note que « ces graves atteintes aux intérêts européens et le fait qu'Israël détruit le territoire d'un autre membre du processus de Barcelone n'ont pas empêché la signature d'un nouvel accord de coopération scientifique très ambitieux et très avantageux pour Israël »

On peut donc affirmer qu'Israël a réussi à établir une cloison quasiment étanche entre les relations économiques et la coopération multiforme dans tous les domaines qu'elle développe avec l'UE et la résolution de son conflit avec les Palestiniens. C'est tellement vrai que les dirigeants européens – notamment la Commission – voient désormais dans un éventuel gel des accords d'associations, toujours réclamé par la Plateforme des ONG pour la Palestine, l'équivalent d'une « guerre nucléaire » entre Israël et l'Europe. Même si, en sous mains, on encourage lesdites ONG à maintenir la pression en guise de dissuasion.

Pourtant, le partenariat euro-méditerranéen est en train, de manière très nette, de perdre de son intérêt aux yeux du gouvernement israélien. D'autant que, confirme Haïm Assaraf, « l'intérêt des Européens s'est focalisé depuis un an sur le processus démocratique dans les pays arabes, ce qui ne nous concerne pas vraiment ».

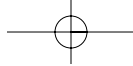
### **Dans le « cercle d'amis »**

Barcelone semble désormais supplanté, aux yeux d'Israël, par la nouvelle politique mise en place par l'Union européenne en janvier dernier : la politique

de voisinage (PV). Il s'agit d'une initiative unilatérale prise par l'Union à la suite de son dernier élargissement à 25. Son but officiel est d'offrir à des pays ayant une frontière terrestre ou maritime avec l'Europe élargie des relations privilégiées afin de contrer chez eux toute velléité future d'adhésion et de former, autour de l'UE, ce que l'ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi a appelé « un cercle d'amis ». D'abord destiné aux pays de l'est, la politique de voisinage a été élargie à ceux du Sud, qui s'inquiétaient des dommages que pourrait leur causer cette réorientation de la politique extérieure européenne. Officiellement, cette nouvelle politique « ne supplante pas le processus de Barcelone mais le complète ». Mais en fait, au sud, elle recouvre exactement les mêmes partenaires, créant, par là même, une certaine confusion.

Israël a immédiatement accueilli avec faveur ce nouveau cadre de coopération, y voyant le moyen « d'accélérer encore son intégration progressive à l'espace économique européen », comme le déclarait le Directeur général du Ministère israélien des Affaires étrangères, Ron Prosor, lors d'un récent colloque à l'Université de Haïfa (5) et de séparer mieux encore l'économique du politique. Un cadre d'autant plus intéressant pour Israël qu'il est essentiellement axé sur les relations bi-latérales, même s'il encourage vivement la coopération régionale entre les voisins eux mêmes. Combiné avec un plan de coopération avec l'Otan, il devrait permettre, estime-t-on à Tel Aviv, de mettre fin aux éternels tiraillements avec l'Europe et permettre à Israël de se sentir aussi proche de Bruxelles que de Washington. Un rêve auquel ne s'oppose qu'un seul obstacle, mais de taille : la Méditerranée reste toujours bordée, sur toute sa rive sud, de pays arabes qui garderont un contentieux avec Israël tant que le conflit israélo-palestinien ne sera pas réglé. Et les Palestiniens sont, pour toujours, le premier voisin d'Israël.

\*Françoise Germain-Robin a été journaliste à l'ORTF, à France-Culture, et correspondante à Alger de 1978 à 1982 pour le journal L'Humanité où elle est actuellement grand reporter, Spécialiste du Moyen-Orient (elle fait notamment depuis 1982 de fréquents séjours en Israël et en Palestine). Auteur de nombreux ouvrages sur l'Algérie, l'Islam, son dernier portant sur un regard historique de la question palestinienne. *Joseph ALGAZY et Mohammad AL-ASAAD, Regards croisés : Un réfugié palestinien et un Israélien revisitent leur histoire, 2005.*



Géostratégiques n° 8 - Juillet 2005

**Note**

- <sup>1</sup> C'est également le cas de l'Espagne qui rejoindra la CEE en 1986 et jouera alors un rôle très actif dans la relance du dialogue euro-méditerranéen.
- <sup>2</sup> Ils prévoyaient une baisse des tarifs douaniers et un prêt de 63 millions d'euros
- <sup>3</sup> Notamment l'aéroport et le port de Gaza, de nombreuses maisons et immeubles dans la bande de Gaza et à Ramallah
- <sup>4</sup> L'Europe et la Méditerranée (L'harmattan 1994). L'Europe et la Palestine (2000)
- <sup>5</sup> Conférence internationale sur l'Europe et le Moyen Orient, les 1<sup>er</sup> et 2 juin 2005

