

La relation entre Israël et l'Union Européenne à l'épreuve de la seconde *Intifada*

par Samuel Ghiles Meilhac

Doctorant à l'Ecole Pratique des Hautes Études, Ancien étudiant IPRIS (promotion 2006-07), Auteur du livre *Le Monde Diplomatique et Israël 1954-2005 - Histoire moderne de l'Etat juif à travers un journal français de référence* (Ed. Le Manuscrit, 2006).

Le 10 avril 2002, le Parlement européen réuni à Strasbourg vote par 269 voix contre 208 et 22 abstentions, une motion en faveur de la suspension de l'accord d'association qui lie l'Union Européenne et Israël depuis sa signature en 1995 et son entrée en application en 2000. Si ce vote n'a pas eu de conséquence immédiate, le Parlement européen n'ayant pas la prérogative de suspendre un accord d'association, il symbolise à lui seul la profondeur du divorce israélo-européen durant la seconde Intifada. Violentes polémiques et incompréhensions se sont multipliées entre 2000 à 2004. Certains ont cru à un irrémédiable divorce. Pourtant, ces dernières années ont vu Tel-Aviv et Bruxelles se rapprocher, si bien que le débat sur une éventuelle candidature israélienne à l'adhésion à l'Union Européenne a refait surface.

Retour sur huit années qui illustrent bien la relation passionnelle entre l'Etat juif et l'Europe politique.



Rencontre entre Javier Solana, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, et Tzipi Livni, ministre israélienne des Affaires étrangères.

LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA SECONDE INTIFADA, VERS LA QUASI RUPTURE

En Israël, l'Union Européenne suscite les sentiments les plus contradictoires, exacerbés par la seconde *Intifada*. Si ses institutions et son fonctionnement sont encore très méconnus - nombre d'Israéliens parlent encore du Marché Commun- l'UE est vue à la fois comme une entité hostile, qui serait foncièrement anti-israélienne voire antisémite, et comme un havre de paix et de prospérité, à la fois modèle et partenaire de l'Etat hébreu.

Le déchaînement de violence entre Israéliens et Palestiniens à partir de l'automne 2000 a eu de lourdes conséquences sur les relations entre Israël et l'Union Européenne. Les premières années de la seconde *Intifada* ont vu les griefs et sujets de discorde se multiplier alors que le partenariat se transformait en un dialogue de sourds. La poursuite de la colonisation et de l'occupation des Territoires palestiniens et la violence de la répression israélienne ont été très critiquées par des responsables européens, dont les positions apparaissaient d'autant plus dures que le discours américain, en particulier à partir de 2001 et la prise de fonction de l'administration Bush, consistait en un très fort soutien à Israël. Israéliens et Américains étaient unis dans la " guerre contre la terreur ". Les diplomates européens, notamment Miguel Angel Moratinos (1), l'envoyé spécial de l'Union pour le processus de paix, ont continué de rencontrer le Président de l'Autorité Palestinienne jusqu'à sa mort en novembre 2004 alors que le gouvernement israélien ne le considérait plus comme un partenaire politique depuis 2001. Les Européens, premiers bailleurs de fonds de l'Autorité Palestinienne (2), étaient aussi accusés de soutenir indirectement le terrorisme.

Dans de nombreux cas, des problèmes bilatéraux entre Israël et un pays de l'Union Européenne ont été perçus en Israël comme la confirmation de l'image d'une Europe politique foncièrement hostile à Israël. Les exemples sont légion. Les plaintes déposées à Bruxelles, dans le cadre de la loi dite de "compétence universelle" contre Ariel Sharon en lien avec les massacres de Sabra et Chatila, ont été interprétées comme le reflet d'une attitude de toute l'Europe visant à criminaliser Israël. Il en a été de même avec certaines déclarations, parfois privées, de diplomates ou d'hommes politiques de différents pays européens. Le vote du Parlement Européen, en avril 2002, pour la suspension de l'accord d'association entre Israël et l'Union Européenne, a renforcé le ressentiment israélien. De nombreux journalistes et hommes politiques israéliens ne connaissaient pas les différentes fonctions des institutions européen-

nes. Si bien que ce vote, qui avait certes une forte symbolique politique mais qui n'avait aucune incidence concrète, a été vu comme le début d'une rupture inévitable. Autre exemple significatif du climat de cette période, c'est la réaction israélienne à la publication en novembre 2003 d'un sondage, intitulé "L'Irak et la paix dans le monde", commandé par la Commission Européenne. Un panel représentatif des citoyens des quinze pays européens devait répondre à plusieurs questions dont une était " Pour chacun des pays suivants, dites-moi si, selon vous, il représente ou non une menace pour la paix dans le monde ? ", 59 % des personnes interrogées répondaient positivement pour Israël, devant l'Iran (53%), la Corée du Nord (53%) et les États-Unis (52%) (3).

Là encore, en Israël, les questions et les résultats du sondage avaient été interprétés comme l'expression de la position de l'Union Européenne. Il ne s'agissait que d'une enquête d'opinion dont les résultats, bien que révélateur de l'image très négative qu'avait Israël auprès du public européen, ne pouvaient être considérés comme le reflet de la position des dirigeants de l'UE. Ainsi, Shimon Peres, alors dirigeant du Parti Travailleuse, avait déclaré " Si ce sondage est juste, alors l'Europe a tort " (4).

Le divorce entre Israël et l'Union Européenne était d'abord celui des opinions publiques. L'Etat hébreu était perçu par nombre d'Européens comme un pays belliqueux et l'Europe était vue par les Israéliens comme un continent renouant avec l'antisémitisme et soutenant de façon inconditionnelle les Palestiniens. La sympathie dont bénéficiait la cause palestinienne au sein de la population européenne était généralement expliquée par deux arguments en Israël. La première explication était la persistance du vieil antisémitisme ancestral dont l'extermination des Juifs pendant la Seconde guerre mondiale était l'illustration extrême mais non la fin. La seconde consistait à considérer que l'Europe, soucieuse de s'assurer la confiance de ses citoyens arabo-musulmans, considérés comme un bloc monolithique nécessairement animé par la haine d'Israël, faisait de la surenchère contre Israël afin d'assurer la paix sociale dans ses quartiers....

Dans ce dernier cas de figure, Israël a calqué sur l'Europe ses propres peurs et dilemmes identitaires et démographiques. La présence de descendants d'immigrés originaires d'Afrique du Nord en Europe y est souvent comparée avec le million de citoyens arabes israéliens, perçus par une majorité de Juifs Israéliens comme une menace contre la viabilité à long terme d'un État juif. Lors des émeutes de novembre 2005 dans les banlieues françaises, la presse israélienne a parlé d'*Intifada*.

Ces perceptions de l'autre, " européen " et " israélien ", n'ont pas empêché dès le courant de l'année 2003 d'observer l'amorce d'une réconciliation entre Israël et l'Union Européenne.

Dès 2003, les dirigeants européens, la Commission comme le conseil des gouvernements, se sont efforcés de regagner la confiance d'Israël. Certaines décisions prises par les 15 le démontrent, comme l'inscription de la branche militaire du Hamas, les brigades *Ezzedin Al Qassam*, sur la liste du Conseil de l'Union Européenne des organisations terroristes en septembre 2003.

DEPUIS 2004, UNE RÉCONCILIATION PRAGMATIQUE

La profonde modification de l'environnement politique du Moyen-Orient en 2003 et 2004 a créé les conditions nécessaires à un réajustement de la relation israélo-européenne.

Un diplomate en poste au sein de la délégation de la Commission Européenne en Israël, souhaitant garder l'anonymat, résumait le tournant opéré en 2003-2004 par les institutions bruxelloises : " Après la guerre en Irak en 2003, qui a redistribué les cartes dans la région, et le plan de retrait de la bande de Gaza lancé par le Premier ministre israélien Ariel Sharon, l'Union Européenne a compris qu'elle perdrait toute influence si elle continuait d'être perçue par les Israéliens comme un ennemi et non comme un partenaire utile et fiable. Il vaut mieux prendre la main des Israéliens et tenter de les accompagner sur le chemin d'un règlement avec les Palestiniens plutôt que d'asséner des accusations qui resteront incompréhensibles " (5).

Le changement d'attitude de l'UE à l'égard de l'Etat hébreu était aussi dû à la modification même de la composition de l'Union européenne. L'entrée des nouveaux pays d'Europe centrale et orientale en 2004 a changé le comportement de Bruxelles à l'égard d'Israël. Proches des États-Unis et soucieux d'entretenir de bonnes relations avec l'Etat hébreu depuis la fin du communisme, les pays entrants se sont révélés beaucoup moins sévères que la " vieille Europe " avec Tel-Aviv. Les votes de la Roumanie et de la Slovaquie, successivement membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, en 2004 et 2005 puis en 2006 et 2007, illustrent clairement la volonté de ces pays de ne pas soutenir des résolutions condamnant les actions militaires d'Israël (6).

Enfin, le déploiement de la force européenne EU BAM dont la mission était de contrôler les personnes et marchandises au point de passage de Rafah entre l'Égypte et la bande de Gaza, opérationnel de novembre 2005 au coup de force du Hamas en juin 2007, a permis à l'Union Européenne de gagner la confiance des Israéliens dans un domaine crucial, la sécurité.

L'EUROPE ET ISRAËL EN QUELQUES DATES

1964 : Premier accord économique entre la Communauté économique européenne et Israël.

1975 : Accord de libre-échange industriel.

1980 : Déclaration de Venise du Conseil Européen sur les " droits légitimes des Palestiniens " et la légitimité de l'OLP. Israël juge cette déclaration " inacceptable ".

1995 : Accord d'association Union Européenne/Israël. Il entre en vigueur en 2000. Lancement du partenariat euro-méditerranéen, le processus de Barcelone, auquel participe Israël.

2002 : Le Parlement européen vote une motion en faveur de la suspension de l'Accord d'association.

2004 : Lancement de la politique européenne de voisinage de l'UE. L'année suivante voit la signature du plan d'action concernant Israël.

UN NOUVEAU REGARD ISRAËLIEN SUR L'EUROPE

Chez les décideurs politiques et économiques israéliens, il est aussi apparu que l'Union Européenne pouvait être un allié et un partenaire crédible.

D'un point de vue géopolitique, l'échec de la stratégie américaine en Irak a cruellement fait comprendre à Israël que les États-Unis étaient un allié vulnérable dont le soutien inconditionnel ne pouvait suffire pour rester intégré au sein de la communauté internationale.

De plus, l'UE, qui s'était certes divisée sur la guerre en Irak, ne représente pas moins une entité politique entretenant de bons rapports avec les pays arabes, y compris ceux - comme la Syrie- avec qui Israël souhaite maintenir un contact régulier. A l'été 2007, alors que tout Israël bruissait de rumeurs et de spéculations sur une éventuelle guerre avec la Syrie - le sommet de ces tensions ayant été atteint après le raid aérien de *Tsahal* sur une installation au Nord de la Syrie le 6 septembre 2007- l'ambassadeur en Israël de la Commission Européenne, Ramiro Cibrian, avait déclaré que plusieurs pays européens, dont l'Espagne, facilitaient la transmission entre Damas et le gouvernement israélien.

Israël avait aussi une forte conscience de la nécessité de renouer avec l'Europe, ne serait-ce que pour des raisons économiques. L'UE, premier partenaire commercial d'Israël, permet aussi aux industries scientifiques et technologiques d'Israël de participer à part entière à des programmes qui sont pour l'instant réservés aux 27 membres de l'Union, comme le Septième Programme Cadre et Gallileo, le projet européen de navigation par satellite (7).

ISRAËL, FUTUR MEMBRE DE L'UNION ?

Le débat sur une possible candidature et adhésion de l'Etat juif à l'UE existe dans certains groupes politiques et intellectuels européens et israéliens. En mai 2002, le député européen polonais Bronislaw Geremek, dans une tribune intitulée " La terre sainte est en Europe "(8) déclarait que l'adhésion d'Israël et d'un futur État palestinien à l'Union Européenne était le meilleur moyen de mettre un terme au conflit. Dans la même perspective, plusieurs députés européens, notamment des radicaux italiens, se sont prononcés dans le même sens et ont créé un groupe de contact avec leurs homologues israéliens de la Knesset afin de sensibiliser les opinions publiques à leur démarche. Ces initiatives n'ont, pour l'instant, suscité aucun débat public poussé en Europe.

En Israël, les discussions sur la pertinence d'une candidature en vue d'une adhésion à l'UE révèlent des clivages politiques inédits. C'est à l'extrême-droite que l'on trouve d'ardents partisans de l'intégration complète d'Israël au processus enclenché depuis 1957 par le traité de Rome. Avigdor Lieberman, chef du parti *Israël Beitenou* (9), considère que le monde étant " divisé sur les valeurs. Il y a d'un côté le monde libre et démocratique et de l'autre le monde radical et fondamentaliste ", l'adhésion d'Israël à l'Union Européenne et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord lui paraît être une nécessité face au " repositionnement global " qu'implique le monde de l'après 11 septembre 2001(10).

En cela, la volonté de voir Israël s'arrimer au continent européen malgré sa présence en Orient rejoint la vision de Théodore Herzl pour qui un État juif en Palestine devait être " pour l'Europe (...) un élément du mur contre l'Asie ainsi que l'avant poste de la civilisation contre la barbarie "(11). Israël devenant membre de l'Union Européenne serait la sanctuarisation de l'Etat hébreu dans l'Occident.

Féru de l'histoire du vieux continent, Eli Barnavi, ancien ambassadeur d'Israël en France de 2000 à 2002 et directeur du musée de l'Europe de Bruxelles, ne partage pas cet avis. Selon lui " l'intérêt fondamental d'Israël n'est certainement pas de donner raison à ceux qui ne veulent voir dans l'Etat juif qu'un avatar du royaume latin de Jérusalem, mais de prendre racine dans cette région qui nous a vus naître en tant que peuple et où nous avons rebâti notre foyer national " (12).

Comme l'a souligné Benita Ferrero Wagner, Commissaire européen chargée des relations extérieures et de la politique de voisinage, lors d'une conférence à l'Université hébraïque de Jérusalem en février 2007, " Il n'y a qu'Israël qui puisse décider de son degré de proximité avec l'Europe ".

Si les perspectives d'une candidature et d'une éventuelle adhésion d'Israël à l'Union Européenne sont aussi lointaines que peu importantes pour une majorité d'Israéliens, il est intéressant d'observer l'attrait que l'Europe constitue auprès de ces derniers. L'Europe est synonyme de prospérité et de paix et paradoxalement de refuge pour certains. Pour preuve les milliers d'Israéliens qui ont récemment obtenu la nationalité d'un des 27 pays de l'Union Européenne, en raison de leurs origines familiales. A titre d'exemple éloquent, l'ambassade d'Allemagne à Tel-Aviv a ainsi délivré 4300 passeports pour la seule année 2006 (13).

LA PLACE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS L'ÉCONOMIE ISRAËLIENNE EN 2006

(en milliards d'euros)

Exportations totales	27,2
Exportations vers l'Union Européenne	8,89
Part des exportations vers l'Union Européenne dans les exportations totales	33%
Importations totales	34,4
Importations en provenance de l'Union Européenne	12,62
Part des importations en provenance de l'Union Européenne dans les importations totales	37%
Balance commerciale	-7,2
Balance commerciale avec l'Union Européenne	-3,73

Source : Bureau central des statistiques, Israël.

Malgré ces signes évidents d'un rapprochement entre l'Union Européenne et Israël, les États-Unis restent le meilleur allié de l'Etat hébreu qu'ils assurent d'un soutien politique inconditionnel. Alors que le processus de paix que l'on présentait comme " relancé " après la conférence d'Annapolis, est aujourd'hui inexistant, l'Union Européenne semble absente du processus politique israélo-palestinien. ■

(1) Ancien Ambassadeur d'Espagne en Israël, il a été l'envoyé spécial de l'Union Européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient de 1996 à 2003, avant d'être remplacé par Marc Otte. Il est ministre des Affaires étrangères du gouvernement espagnol depuis le printemps 2004.

(2) De 2001 à 2006, l'Union Européenne a alloué en moyenne 250 millions d'euros par an à l'Autorité Palestinienne. Si l'on y ajoute les contributions de chaque État membre, la somme moyenne est de 550 millions d'euros par an, soit un tiers du budget palestinien.

(3) Toutes les données de ce sondage sont disponibles, en français et en anglais, à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf

(4) *Haaretz*, 7 novembre 2003

(5) Entretien, Tel Aviv, août 2007.

(6) La Roumanie s'est notamment abstenue sur des résolutions, rejetées en raison du veto américain, qui condamnaient des opérations militaires israéliennes dans la bande de Gaza en mars et en mai 2004. La Slovaquie a adopté la même politique en juillet et novembre 2006.

(7) Alfred Tovas, " Les relations entre Israël et l'Union Européenne ", dans Alain Dieckhoff (dir), *L'Etat d'Israël*, Paris, Fayard, 2008.

(8) " La terre sainte est en Europe ", *Le Monde*, 17 mai 2002.

(9) Mouvement d'extrême-droite dirigé par Avigdor Lieberman, il a participé au gouvernement d'Ehoud Olmert de novembre 2006 à janvier 2008. Particulièrement bien implanté dans la communauté russe d'Israël, il fait du maintien d'une " majorité juive " dans le pays son principal axe de bataille. Après avoir été favorable au transfert volontaire des Arabes israéliens, il se dit aujourd'hui prêt à donner le contrôle de certaines zones arabes israéliennes à un futur État palestinien dans le cadre d'un échange de territoires.

(10) " Nous devons faire partie de l'UE et de l'OTAN ", Avigdor Lieberman, *Jerusalem Post*, 3 janvier 2007.

(11) Théodor Herzl, *L'Etat des Juifs* (1896), présentation, notes, postface et traduction de Claude Klein, Paris, La Découverte, 2003, page 44.

(12) Elie Barnavi et Luc Rosenzweig, *La France et Israël. Une affaire passionnelle*, Paris, Perrin, 2000, page 164.

(13) " 'Sweet revenge' say New Germans ", *Haaretz*, 25 juillet 2007.