

N° 2205

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient ⁽¹⁾

Président

M. Hervé de CHARETTE

Rapporteur

M. Christian PHILIP

Députés

⁽¹⁾La composition de cette mission figure au verso de la présente page

La mission d'information sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient est composée de : M. Hervé de CHARETTE, Président ; M. Christian PHILIP, Rapporteur ; MM. Guy LENGAGNE, François LONCLE, Jean-Marc NESME, Eric RAOULT, François ROCHEBLOINE.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’UNION EUROPEENNE EST DEJA IMPLIQUEE DANS LA RECHERCHE D’UNE SOLUTION AU CONFLIT ISRAELO-PALESTINIEN	9
A – UNE POSITION COMMUNE CLAIREMENT AFFIRMEE	9
1) La déclaration de Venise (12 et 13 juin 1980).....	9
2) Une position réaffirmée et précisée par le Conseil européen à plusieurs reprises	10
B – DES INSTRUMENTS SPECIFIQUES ET DES MOYENS IMPORTANTS CONSACRES AU PROCHE-ORIENT	13
1) Le partenariat euro-méditerranéen.....	13
2) Les relations bilatérales avec Israël	15
3) Les relations bilatérales avec l’Autorité palestinienne	17
II - PASSER D’UNE EUROPE SPECTATRICE A UNE EUROPE ACTRICE AU PROCHE-ORIENT	19
A - L’UNION EST AUJOURD’HUI DAVANTAGE CONSIDEREE COMME UN PAYEUR QUE COMME UN DECIDEUR.....	19
B – L’UNION DOIT DEVENIR UN ACTEUR A PART ENTIERE DE LA RESOLUTION DU CONFLIT ISRAELO-PALESTINIEN	20
1) Une situation dégradée sur le terrain	20
2) L’Union doit fixer des principes et établir un cadre de négociation	22
3) Propositions concrètes pouvant être mises en œuvre par l’Union européenne	25
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
AUDITIONS DE LA MISSION D’INFORMATION	35
DEPLACEMENTS DE LA MISSION D’INFORMATION	377
ANNEXE 1 : Chronologie sommaire du processus de paix	399
ANNEXE 2 : Partage territorial de 1947 et de 1967	455
ANNEXE 3 : Cartographie des différents plans de paix	457
ANNEXE 4 : Propositions formulées par l'accord de Genève (12 octobre 2003)	49
PROPOSITIONS DE LA MISSION D’INFORMATION	55

Mesdames, Messieurs,

Depuis le lancement du processus de paix à Madrid en octobre 1991, force est de constater que la situation ne s'est pas améliorée, surtout depuis la seconde Intifada, que le bilan en vie humaines s'alourdit chaque jour et que les questions majeures sont restées en suspens : le tracé des frontières entre Israël et le futur Etat palestinien, la sécurité d'Israël, les colonies israéliennes dans les Territoires occupés, la question du retour des réfugiés palestiniens, le partage de l'eau, le statut de Jérusalem ou la libération des prisonniers palestiniens détenus en Israël par exemple.

L'annonce en décembre 2003 par le Premier ministre israélien d'un projet de désengagement unilatéral de la bande de Gaza, la disparition du président Arafat en novembre 2004 et l'élection le 9 janvier 2005 du nouveau Président de l'Autorité palestinienne, M. Mahmoud Abbas, ont ouvert une nouvelle page du processus de paix. Le sommet de Charm El-Cheikh qui s'est tenu le 8 février dernier sous l'égide de l'Egypte et en présence de la Jordanie, en constitue une première illustration. Cette rencontre entre le Président de l'Autorité palestinienne et le Premier ministre israélien a marqué la reprise du dialogue israélo-palestinien au plus haut niveau et suscite l'espoir d'une trêve durable. De l'avis de nombreux observateurs, jamais une telle « fenêtre pour la paix » n'avait été ainsi ouverte depuis de nombreuses années.

Il n'en demeure pas moins vrai que la situation demeure précaire, tant elle est suspendue au contexte politique intérieur israélien et palestinien, qui sont profondément instables. L'engagement de la communauté internationale dans le processus de paix est indispensable pour parvenir à une solution viable, équitable et durable. Or, force est de constater que les Etats-Unis, s'ils ont la puissance nécessaire pour peser sur les protagonistes du conflit, ne peuvent, du fait de leur proximité avec Israël, prétendre exercer à eux seuls la fonction d'arbitre entre les deux parties.

Dès lors, quel rôle l'Union européenne peut-elle jouer dans cette nouvelle phase cruciale pour le règlement du conflit israélo-palestinien ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'Union se trouve aujourd'hui confrontée à un véritable tournant de son histoire du fait de l'élargissement à dix nouveaux membres et de la modification en cours de son cadre institutionnel. Il ne s'agit pas de revendiquer pour l'Union un rôle uniquement en terme de puissance, mais son implication se justifie d'abord parce que l'Europe est un partenaire privilégié naturel d'Israël et de la Palestine et qu'elle a un intérêt direct à voir la paix s'instaurer durablement entre ces deux peuples.

Le poids du passé commun de l'Europe et du Proche Orient, marqué par la période mandataire ou la seconde guerre mondiale, comme les enjeux du présent, en terme de stabilité, de sécurité et de développement économique de l'espace méditerranéen, plaident pour une plus grande implication de l'Union dans le processus de paix. Celle-ci s'impose d'autant plus que l'Union a des intérêts économiques dans la région et qu'elle est directement concernée par le conflit. D'un côté, les liens entre Israël et l'Europe sont forts et de nombreux ressortissants israéliens ont la double nationalité avec un Etat européen. De l'autre, de nombreux Etats membres abritent une importante population d'origine arabe, très sensible aux conséquences du conflit israélo-palestinien. Pour ces raisons, le conflit israélo-palestinien constitue à bien des égards pour de nombreux Etats membres de l'Union un sujet ayant un fort impact sur leur politique intérieure.

Certains Etats européens ont, par tradition ou par volonté, un rôle significatif dans la région. Il en est ainsi en particulier de la France dont la diplomatie se veut active depuis de longues années dans cette partie du monde. Elle a, à son actif, quelques succès remarquables. Aujourd'hui, elle n'a aucune raison de renoncer à ses ambitions. Cependant il est certain qu'une véritable action commune de l'Union européenne aurait, d'évidence, une toute autre portée. C'est donc bien dans cette perspective qu'il faut chercher à se placer.

L'Union européenne a, depuis la déclaration de Venise du 13 juin 1980, une position commune claire sur le conflit israélo-palestinien, puisqu'elle reconnaît *« le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et de la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien »*. Elle a par ailleurs pris position pour la création d'un Etat palestinien souverain dans la déclaration de Berlin du 24 mars 1999 en exprimant *« sa conviction que la création d'un Etat palestinien démocratique, viable et pacifique sur la base des accords existants et à travers des négociations serait la meilleure garantie de la sécurité d'Israël et de l'acceptation d'Israël comme un partenaire égal dans la région »*.

L'Union est enfin membre à part entière du Quartette, aux côtés de l'ONU, des Etats-Unis et de la Russie. Elle a, à ce titre, approuvé la feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien, qui prévoit un calendrier de sortie de crise en trois phases (fin du terrorisme et de la violence – normalisation de la vie des palestiniens et mise en place d'institutions palestiniennes ; transition ; accord sur le statut définitif et fin du conflit israélo-palestinien).

Pourtant, force est de constater que l'Union européenne, qui est le premier partenaire économique d'Israël et le premier contributeur au titre de l'aide internationale apportée aux territoires palestiniens, n'est pas considérée par les parties au conflit comme un véritable interlocuteur. Écartée par les différents gouvernements israéliens, qui lui reprochent sa partialité et un tropisme pro-arabe supposé, l'Union européenne n'est pas davantage considérée par les Palestiniens,

comme un acteur majeur du processus de paix, car ces derniers lui préfèrent les Etats-Unis, qu'ils considèrent comme les seuls à pouvoir imposer une solution à Israël.

Pour ces raisons, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a décidé de créer en son sein une mission d'information consacrée au rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient. Cette mission, par les auditions qu'elle a conduites, et par deux déplacements en Israël et dans les territoires palestiniens, souhaite établir un bilan de l'action de l'Union dans la région. Elle a choisi de se concentrer sur le conflit israélo-palestinien, sans aborder simultanément la question de la paix entre Israël, la Syrie et le Liban. Elle n'en est pas moins attentive à ces sujets, notamment au règlement de la question du Golan. A ce stade, elle entend avant tout formuler des propositions pour que l'Europe puisse passer, dans le cadre de la nouvelle politique étrangère et de sécurité commune, du statut actuel, qui est celui d'un acteur de second rang, à celui d'acteur de premier plan dans la recherche d'une solution de paix, juste, équitable et durable qui mette un terme définitif au conflit israélo-palestinien.

Dans une tribune intitulée *le retour de l'Europe au Moyen-Orient*, parue dans *le Monde* du 1^{er} mars 2005, Dominique Moïsi, conseiller spécial de l'Institut français des relations internationales, s'interroge sur le fait de savoir si « l'heure de l'Europe est enfin venue au Proche-Orient ? ». Il considère « qu'apaisée par rapport à son passé, confortée par rapport à son présent, sachant qu'elle a désormais son avenir entre ses mains, l'Europe est désormais convaincue que c'est au Moyen-Orient qu'elle fera la preuve de son existence ou de son inexistence comme acteur diplomatique majeur sur la scène internationale ». La mission d'information souhaite participer à cette prise de conscience et contribuer par ses propositions à une plus grande implication de l'Union européenne dans le conflit du Proche-Orient.

I – L’UNION EUROPEENNE EST DEJA IMPLIQUEE DANS LA RECHERCHE D’UNE SOLUTION AU CONFLIT ISRAELO-PALESTINIEN

Depuis 1980, la Communauté puis l’Union européenne ont une position commune claire et constante sur le conflit israélo-palestinien. Il s’agit sans doute du sujet sur lequel les européens ont su le plus tôt présenter des éléments significatifs d’une vision commune. L’Europe a par ailleurs développé des instruments politiques spécifiques, comme le processus euro méditerranéen, et dégagé des moyens importants en faveur du processus de paix.

A – Une position commune clairement affirmée

1) La déclaration de Venise (12 et 13 juin 1980)

La déclaration de Venise adoptée par le Conseil européen les 12 et 13 juin 1980 met un terme aux divergences des Etats membres de la Communauté européenne sur la question du conflit israélo-palestinien et constitue la première prise de position claire de l’Europe sur ce sujet. La guerre des six jours en 1967, puis la guerre du Kippour en 1973, avaient en effet été marquées par des positions contradictoires, notamment entre d’un côté l’Allemagne et les Pays-Bas, qui soutenaient Israël et, de l’autre, la France, qui s’opposait à l’entrée en guerre d’Israël et réorientait sa politique vers le monde arabe. Dans ce contexte, la Communauté échoua en 1971 à adopter une position commune sur le conflit israélo-arabe. Un projet de déclaration commune avait été préparé par le Ministre des Affaires étrangères français, Maurice Schumann. Ce « document Schumann » appelait au respect de la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies du 22 novembre 1967 demandant le « retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit » et reconnaissait le droit au retour des réfugiés. Il ne put à l’époque obtenir un accord des Six.

Durant la guerre du Kippour, les divergences des Etats membres vont perdurer. Il faut attendre 1974 et le premier choc pétrolier pour que la Communauté institue, à l’issue du sommet de Copenhague, un dialogue euro-arabe. Les attentes de la Communauté en la matière sont certes d’ordre économique, mais il s’agit aussi, dans le cadre du processus de concertation des politiques étrangères, d’affirmer une identité européenne. Le Proche-Orient sera le premier thème où l’Europe va parvenir à surmonter ses différences pour parler d’une seule voix. Les pays arabes, pour leur part, comptent sur des avancées politiques, notamment sur le dossier palestinien. Ces avancées auront lieu avec le Conseil européen de Venise des 12 et 13 juin 1980, qui fixe pour la première fois de manière claire la position européenne sur le conflit israélo-palestinien et fait

part de l'attachement des neuf « *au dialogue euro-arabe sur tous les plans et la nécessité d'en développer la dimension politique.* »

Par cette déclaration, la Communauté reconnaît « *le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et de la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien.* »

La position adoptée par la Communauté à cette occasion est à la fois précise et équilibrée. D'un côté elle affirme le droit de tous les pays de la région « *de vivre en paix dans des frontières sûres, reconnues et garanties* », de l'autre, elle refuse que la question palestinienne soit réduite à un « *simple problème de réfugiés* » et elle reconnaît le droit à l'autodétermination des Palestiniens. Par cette déclaration, les neuf Etats membres demandent à Israël de « *mettre fin à l'occupation territoriale qu'il maintient depuis le conflit de 1967* », affirment l'illégalité des colonies de peuplement israéliennes au regard du droit international et « *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.* » Enfin, les Neuf ont, à cette occasion, clairement affirmé que l'implication de l'OLP dans les négociations de paix était nécessaire.

Cette position européenne s'inscrit pleinement dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle ne constitue pas pour autant une pétition de principe, puisque la déclaration de Venise affirme dans son cinquième paragraphe que « *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.* »

2) *Une position réaffirmée et précisée par le Conseil européen à plusieurs reprises*

Avec le traité de Maastricht, l'Union européenne, qui succède aux Communautés, se dote d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cette avancée va permettre de conforter le rôle politique de l'Union européenne, alors même que le processus de paix va une nouvelle fois marquer le pas, avec l'arrivée au pouvoir de la coalition dirigée par M. Benyamin Netanyahu à compter de mai 1996. C'est dans ce contexte que le Conseil va désigner un représentant spécial pour le Moyen-Orient, M. Miguel Moratinos, chargé de relayer les propositions européennes et de faire des offres de garanties aux différentes parties au conflit.

Le 26 mars 1999, lors du conseil européen de Berlin, l'Union a précisé sa conception du règlement du conflit israélo-palestinien en réaffirmant « *le droit permanent et sans restriction des Palestiniens à l'autodétermination, incluant l'option d'un Etat* » et exprimant « *sa conviction que la création d'un Etat*

palestinien démocratique, viable et pacifique sur la base des accords existants et à travers des négociations serait la meilleure garantie de la sécurité d'Israël et de l'acceptation d'Israël comme un partenaire dans la région. » Par cette déclaration l'Union a ainsi explicitement reconnu le droit des Palestiniens à un Etat.

Avec la révision des articles du traité de Maastricht consacrés à la PESC par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, l'Union s'est dotée d'un Haut représentant pour la PESC en la personne de M. Javier Solana, désigné en octobre 1999 pour une période de cinq ans et récemment reconduit dans ses fonctions. Cette innovation marque un nouveau progrès en faveur de la visibilité des prises de position de l'Union européenne en matière de politique étrangère. Le Haut représentant s'est par ailleurs impliqué dans la résolution du conflit du Proche Orient et a rendu compte de manière régulière de la situation au Conseil européen comme en attestent les Conseils de Nice (8 décembre 2000) et de Göteborg (16 juin 2001).

Lors de la déclaration de Séville, le 22 juin 2002, l'Union a pris parti en faveur d'une solution négociée aboutissant à la coexistence de deux Etats, dont les frontières seraient définies sur la base de celles de 1967, si nécessaire modifiées par des ajustements mineurs agréés par les parties. Elle appelait également à une solution équitable pour le statut de Jérusalem et à une solution juste, viable et acceptée par toutes les parties, s'agissant du problème des réfugiés.

L'Union s'est par ailleurs clairement engagée dans la recherche d'une solution en s'associant avec l'ONU, les Etats-Unis et la Russie au sein du Quartette. Ce groupe a adopté le 20 décembre 2002 un plan de sortie de crise en trois phases visant à relancer le processus de paix en rompant avec la logique du terrorisme et de la décomposition de l'Autorité palestinienne. Ce plan, s'il ne préjuge pas de la solution définitive, reprend pour partie les positions européennes en prévoyant expressément la création d'un Etat palestinien, le démantèlement des colonies « sauvages » et le gel de toutes les activités de colonisation. Il prévoit en outre la montée en puissance de mécanismes de supervision avec le soutien opérationnel du Quartette.

Enfin, depuis l'élargissement aux dix nouveaux Etats membres, l'Union n'a pas varié dans ses prises de position à l'égard du conflit au Proche-Orient. Ainsi, lors de la cinquante-huitième assemblée générale des Nations unies, la présidence néerlandaise est parvenue à harmoniser les positions des Etats membres sur les résolutions relatives au Proche-Orient, qui occupent traditionnellement une place importante dans ses débats. Sur les vingt résolutions portant sur cette question, l'Union européenne a voté en faveur de quatorze d'entre-elles, s'est abstenue sur cinq et s'est divisée sur une seule. A titre de comparaison les Etats-Unis ont rejeté pendant cette session seize textes, se sont abstenus sur deux et n'ont voté qu'en faveur d'une seule résolution.

L'Union européenne élargie à 25 membres a ainsi adopté en mai 2004 une résolution portant sur « le statut du territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem Est », ce qui constituait la première expression de l'Europe des 25 sur la question du Proche-Orient. Les divisions apparues entre les Etats membres à propos du conflit irakien n'ont pas affecté l'unité européenne sur la question du Proche Orient. La seule résolution ayant donné lieu à des divergences portait sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'Homme dans les territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem Est, pour laquelle le Royaume-Uni, l'Allemagne et la République tchèque se sont abstenus.

Enfin, le Conseil européen a approuvé le 5 novembre 2004 *un plan d'action pour l'Union européenne sur le conflit israélo-palestinien* présenté par le Haut Représentant du Conseil, M. Javier Solana. Ce plan a proposé des actions concrètes pour l'Union européenne, notamment dans la perspective du plan de retrait de Gaza, tout en rappelant les attentes de l'Union à l'égard des Palestiniens comme des Israéliens. Le volet relatif au soutien de l'Autorité palestinienne pour l'organisation des élections a été mis en œuvre lors des élections présidentielles du 9 janvier dernier, puisque l'Union européenne a financé la Commission électorale centrale palestinienne à hauteur de 10 millions d'euros et qu'elle a envoyé 300 observateurs pour garantir le bon déroulement du scrutin. Le plan a par ailleurs décidé d'un appui financier à court terme de l'Autorité palestinienne, afin de répondre à la crise de liquidité qui l'affecte.

L'Union a aujourd'hui une position claire et équilibrée :

— elle condamne les actes de violence et de terrorisme qui affectent Israël et a appelé à plusieurs reprises l'Autorité palestinienne à réorganiser ses services de sécurité et à poursuivre les individus et les groupes convaincus d'activités terroristes ; l'Union a par ailleurs inclus le Hamas et le Djihad islamique sur la liste des organisations terroristes ;

— l'Union demande à Israël d'éviter que les mesures de sécurité prises pour protéger ses citoyens n'aggravent la situation des territoires palestiniens sur le plan économique et humanitaire ; elle condamne les actions punitives et les exécutions extrajudiciaires, ainsi que les destructions d'habitations civiles ;

— l'Union s'oppose à la colonisation des territoires occupés en considérant qu'elle viole la quatrième convention de Genève et qu'elle rend difficile la possibilité de parvenir à une solution négociée fondée sur la coexistence de deux Etats ;

— si l'Union reconnaît le droit d'Israël à protéger sa population contre les attaques terroristes, elle est opposée au tracé choisi pour la barrière de sécurité, au motif qu'il s'écarte de la ligne verte ; ce tracé modifie le statut de certains territoires et préjuge de l'issue des futures négociations ; l'Union demande à Israël d'arrêter la construction de la barrière et de revoir son tracé, y compris à Jérusalem, où elle ne tient aucun compte de la ligne d'armistice de 1949 ;

— l'Union souhaite qu'une solution équitable soit trouvée pour Jérusalem conformément aux principes énoncés par la résolution 242 du Conseil de sécurité qui exclut toute acquisition de territoires par la force ; la solution retenue devra préserver les droits des juifs, des musulmans et des chrétiens à l'égard des lieux saints ;

— l'Union est convaincue que la solution fondée sur la coexistence de deux Etats doit permettre de résoudre la question des réfugiés palestiniens ; elle souhaite que la négociation entre les deux parties puisse aboutir à une solution juste, viable et acceptée par tous.

Depuis la déclaration de Venise en 1980, l'Union a donc gardé une position constante, sans que les élargissements successifs, ni les modifications institutionnelles n'interfèrent. Elle a par ailleurs, développé des instruments spécifiques et dégagé des moyens importants pour renforcer les liens entre l'Europe et le Proche-Orient dans le cadre du processus euro-méditerranéen.

B – Des instruments spécifiques et des moyens importants consacrés au Proche-Orient

Les relations de l'Union comportent à la fois un volet multilatéral, celui du processus euro-méditerranéen, aujourd'hui complété par la politique européenne de voisinage, et un volet bilatéral conséquent, tant avec Israël qu'avec l'Autorité palestinienne.

1) Le partenariat euro-méditerranéen

Dès les années soixante-dix, l'Union européenne a développé ses liens économiques avec les pays du bassin méditerranéen. Elle a conclu des accords bilatéraux de coopération avec Israël (1975), l'Algérie, la Tunisie, le Maroc (1976), la Syrie, la Jordanie, l'Egypte et le Liban (1977). L'Union a également étendu son aide économique aux territoires palestiniens auxquels elle a accordé en 1986 un régime préférentiel pour les produits qui y sont fabriqués. Avec les Conseils européens de Corfou (juin 1994), Essen (décembre 1994) et Cannes (juin 1995), l'Union s'est fixée un objectif plus ambitieux en cherchant à établir un véritable partenariat euro-méditerranéen, qui comporte, outre une dimension économique, une dimension politique forte.

La première conférence euro-méditerranéenne s'est tenue à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995 en présence de vingt-sept Etats qui ont entériné la nouvelle stratégie de l'Union vis-à-vis de ses voisins méditerranéens. Le processus de Barcelone, lancé à cette occasion, regroupe depuis le dernier élargissement de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 les 25 Etats membres de l'Union européenne et 10 Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël, l'Autorité palestinienne, la Jordanie, le Liban, la Syrie et la

Turquie. La conférence ministérielle de Naples (décembre 2003) a décidé la création de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne qui s'est réunie pour la première fois les 22 et 23 mars 2004 à Athènes. Cette instance consultative comporte 240 membres, dont 120 pour l'Union et 120 pour les pays associés. Ce processus comporte un volet politique, un volet économique et un volet culturel et social.

Au plan politique, l'Union européenne a associé l'Autorité palestinienne au processus euro-méditerranéen dès la Conférence de Barcelone de 1995. A ce titre, des représentants palestiniens participent à part entière aux conférences gouvernementales ou aux réunions interparlementaires du processus de Barcelone. Le processus euro-méditerranéen constitue ainsi la seule enceinte multilatérale en dehors des Nations unies où l'ensemble des différentes parties au conflit se rencontre. Pour cette raison, il constitue un lieu d'échange utile et qui pourrait, à l'avenir, servir de levier politique pour permettre à l'Union de peser davantage en faveur d'une solution négociée dans le conflit israélo-palestinien.

Au plan économique, le processus vise à mettre en place une zone de libre-échange à l'horizon 2010 à travers une série d'accords d'association. De tels accords ont été à l'heure actuelle conclus avec tous les pays de la région, à l'exception de la Syrie. L'Union s'est par ailleurs dotée d'un programme spécifique de coopération pour les pays relevant du processus Euromed avec le programme MEDA abondé à hauteur de 5,35 milliards d'euros pour la période 2000-2006, auxquels s'ajoutent 7,4 milliards de prêts accordés aux pays méditerranéens par la Banque européenne d'investissement (BEI).

Au plan culturel et social, un projet de Fondation euro-méditerranéenne pour le dialogue des cultures a été lancé. La conférence ministérielle de Dublin (mai 2004) a décidé que le siège de cette fondation serait Alexandrie en Egypte et a choisi de la nommer Anna Lindh, en hommage à la Ministre des Affaires étrangères de Suède assassinée en 2003.

Le partenariat euro-méditerranéen s'inscrit depuis le dernier élargissement de l'Union dans le cadre plus vaste de la politique du nouveau voisinage. Celle-ci vise à renforcer les liens de l'Union élargie avec les pays situés à ses frontières. Dans ce cadre, l'Union a conclu des « *plans d'action* » avec ses nouveaux voisins, dont ceux de la Méditerranée. Elle a, à ce jour, conclu de tels plans avec la Tunisie, le Maroc, la Jordanie, et depuis le mois de décembre 2004, avec Israël et l'Autorité palestinienne. Ces plans d'action contiennent un calendrier de réformes et des indicateurs de résultat. Ils doivent permettre une convergence des normes en matière de circulation des personnes, des biens, d'échange des services et de capitaux et favoriser ainsi l'intégration régionale des pays voisins de l'Union.

Par le processus euro-méditerranéen, l'Union européenne poursuit donc une ambition multilatérale globale dans la région en favorisant l'intégration économique de l'espace méditerranéen et en y défendant les valeurs de paix et de démocratie. En incluant Israël et l'Autorité palestinienne dans ce processus, elle souhaite contribuer utilement à la recherche d'une solution viable à long terme, qui permette le développement économique des Etats de la région et le développement des échanges commerciaux, conditions *sine qua non* du retour à la stabilité et de la fin des violences.

2) *Les relations bilatérales avec Israël*

Les relations entre l'Union européenne et Israël sont régies par un accord d'association signé le 20 novembre 1995 dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen lancé à la Conférence de Barcelone. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2000. Une déclaration jointe à cet accord insiste sur l'engagement des deux parties à lutter contre la xénophobie, l'antisémitisme et le racisme.

Cet accord prévoit un dialogue politique régulier entre l'Union européenne et Israël. Il vise à la libéralisation des échanges économiques en matière de produits manufacturés, de capitaux et de services et prévoit une harmonisation des règles applicables en matière de concurrence. Il comporte aussi un volet relatif à la libéralisation de la plupart des échanges agricoles entre Israël et l'Union. Enfin, l'Union et Israël sont associés dans la mise en œuvre du projet Galileo de radionavigation par satellite.

Sur le plan commercial, la situation des dix dernières années s'est caractérisée par un accroissement important des échanges entre Israël et l'Union. L'Union est devenue le premier partenaire commercial d'Israël : environ 40 % des importations israéliennes proviennent de l'Union, et environ 30 % des exportations israéliennes sont à destination de l'Union. L'Union se trouve au premier rang des importateurs en Israël et elle occupe la deuxième place pour les exportations israéliennes.

Entre 1990 et 2001, les importations de l'Union européenne en provenance d'Israël ont triplé, passant de 3,626 millions d'euros à 9,568 millions d'euros ; les exportations européennes vers Israël sont passés de 5,456 millions d'euros en 1990 à 14,449 millions d'euros. Depuis 2001, en revanche, les flux commerciaux ont décliné de 7 à 8 % par an. Cette situation s'explique par la mauvaise situation de l'économie israélienne, par le ralentissement de la conjoncture mondiale et par la dévalorisation du Shekel par rapport à l'Euro.

<i>(en millions d'euros)</i>	2001	2002	09/2003
Exportations d'Israël vers l'Union	6,294	5,638	3,837
Part de l'Union dans les exportations israéliennes	31 %	29,5 %	31 %
Importations israéliennes depuis l'Union	11,352	10,408	6,486
Part de l'Union dans les importations israéliennes	40 %	40 %	40 %

Source : Commission européenne

L'accord d'association a été complété par un accord portant spécifiquement sur la libéralisation de la plupart des échanges agricoles entre les parties, conclu en juillet 2003 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2004. La mise en œuvre de cet accord a été compliquée par une discorde entre l'Union européenne et Israël sur son application aux produits des colonies israéliennes de peuplement établies dans les territoires palestiniens. Les autorités israéliennes délivraient en effet à ces produits un certificat d'origine attestant qu'il s'agissait de produits provenant d'Israël, ce qui leur ouvrait le bénéfice des avantages tarifaires prévus par l'accord entre l'Union et Israël. Cette situation a conduit la Commission européenne à émettre un avis aux exportateurs européens les avertissant d'un différend avec Israël et les informant du refus des autorités européennes d'appliquer à ces produits les mêmes droits de douane que pour ceux produits en Israël.

Si les produits originaires des colonies ne représentaient que 100 millions d'euros sur un total de 15 milliards d'euros d'exportations israéliennes, il n'en s'agissait pas moins d'une divergence de fond entre l'Union et Israël. Celle-ci a été résolue par un accord technique trouvé en août 2004 sur les modalités d'identification des produits exportés depuis Israël vers l'Union européenne. La Commission élabore actuellement une liste des implantations pour lesquelles les avantages tarifaires consentis ne s'appliqueront pas.

Les échanges agricoles entre Israël et l'Union sont importants : l'Union a importé 753 millions d'euros de produits agricoles en provenance d'Israël et en a exporté vers ce pays pour 326 millions d'euros. Les produits agricoles représentent 8,4 % des importations totales provenant d'Israël, soit une part significative.

Enfin, un accord associant Israël au projet européen de radionavigation par satellite Galileo a été signé le 13 juillet 2004 à Bruxelles. Israël et ses entreprises seront associés au développement de ce projet contre l'apport d'une contribution financière. Le montant des contributions au titre de la première tranche versée par Israël pourrait atteindre 50 millions d'euros.

Comme on le voit, la coopération entre l'Union européenne et Israël est dense et les liens économiques entre ces deux ensembles sont étroits ; l'Union et Israël ont donc d'importants intérêts communs.

3) *Les relations bilatérales avec l'Autorité palestinienne*

A ses débuts, en 1971, l'aide communautaire aux Palestiniens était exclusivement destinée aux réfugiés et elle était entièrement dédiée à l'UNRWA. Son champ s'est depuis notablement élargi, passant à partir du processus d'Oslo en 1993 de l'aide humanitaire *stricto sensu* à un soutien à la création d'un Etat palestinien viable et démocratique. Enfin, dans la période récente, l'Union a fourni une aide budgétaire permettant d'éviter la cessation de paiement de l'Autorité palestinienne.

L'Union européenne est aujourd'hui le premier donateur aux territoires palestiniens et, à ce titre, elle co-préside avec la Norvège le comité de liaison ad hoc (AHLC) chargé de coordonner l'aide versée par les pays donateurs, créé en octobre 1993 à Washington après les accords d'Oslo. L'Union a fortement accru son aide depuis le début de la deuxième Intifada en 2000. L'encours actuel des crédits communautaires pour la seule année 2004 est de 650 millions d'euros. La Commission a engagé, pour l'exercice 2004, 234 millions d'euros de dons : 124 millions d'euros au titre des crédits du programme MEDA, 60 millions d'euros au titre de la contribution volontaire de l'Union au budget de l'UNRWA (l'organisation des Nations unies en charge des réfugiés), 30 millions d'euros au titre des aides humanitaires (programme ECHO) et 20 millions d'euros au titre de l'aide alimentaire.

L'Autorité palestinienne bénéficie par ailleurs au titre de sa participation au processus euro-méditerranéen du programme MEDA. Ce programme offre des mesures d'assistance technique et financière pour accompagner les réformes d'ajustement nécessaires au développement des échanges avec l'Union. Un accord intérimaire d'association commerciale et de coopération a été conclu en février 1997 entre l'Union et l'Autorité palestinienne pour formaliser son appartenance au processus de Barcelone ; à ce titre, il assigne aux parties l'objectif d'une intégration des territoires palestiniens dans l'espace de libre échange et de coopération euro-méditerranéen.

L'Union met encore en œuvre des programmes à destination de la société civile. Elle dispose ainsi d'un programme de partenariat pour la paix, qui subventionne des associations impliquées dans la recherche d'une solution de paix, ou encore des activités culturelles.

L'Union a, dans la période récente, conditionné son aide à l'accomplissement de réformes par l'Autorité palestinienne. Ces réformes ont été entreprises dans le domaine des finances publiques, du système judiciaire, de la législation générale et de l'administration locale, sous la surveillance d'un groupe de travail international établi en juillet 2002, auquel participent les quatre

membres du Quartette (Union européenne, Etats-Unis, Russie et ONU), la Norvège, le Japon, le Canada, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

L'Union a été accusée d'alimenter par son aide certaines organisations terroristes palestiniennes ou de ne pas suivre l'usage des fonds octroyés dont certains auraient fait l'objet de pratiques de corruption. En réponse à ces critiques, l'Union a décidé d'inscrire le Hamas et le Djihad islamique sur la liste des organisations terroristes. L'Office anti-fraudes (OLAF), qui est un organisme de contrôle indépendant, a été dépêché dans les territoires à plusieurs reprises et ses conclusions ont été communiquées aux autorités israéliennes. Aujourd'hui, l'Union fait transiter l'essentiel de son aide par le biais de la Banque mondiale, afin de mettre un terme à ces accusations, qu'elle considère infondées et dénuées de preuves.

Avec le déclenchement de la deuxième Intifada, les priorités de l'Union se sont portées sur l'aide budgétaire à hauteur de 80 millions d'euros par an, afin de permettre la survie de l'Autorité palestinienne. Celle-ci était en effet en situation d'impasse budgétaire, en raison de la décision des autorités israéliennes de bloquer les revenus de la TVA et des recettes douanières dus au titre des accords économiques de Paris (29 avril 1994). L'arrêt de cette mesure de rétorsion en 2003 n'a pas suffi à desserrer l'étau budgétaire qui pèse sur l'Autorité palestinienne, et qui est dû à la situation économique catastrophique des territoires et à l'absence de véritable système de collecte des impôts.

Enfin, l'engagement de l'Union européenne dans l'organisation des dernières élections présidentielles a été très marqué. Elle a ainsi financé à hauteur de 10 millions d'euros la Commission électorale centrale (CEC) palestinienne et dépêché 300 observateurs sur place.

Force est de constater qu'à l'heure actuelle le rôle politique de l'Union européenne dans la région reste en deçà de cet important engagement financier. D'une part, il n'est pas normal que l'aide humanitaire versée par l'Union européenne tende à prendre le pas sur l'aide institutionnelle. D'autre part, il est urgent de définir une stratégie pour les conditions d'octroi de cette aide dans le cadre de l'accompagnement du retrait de Gaza. Un soutien opérationnel doit être notamment apporté dans le domaine de la sécurité et ses modalités précisées. Enfin, après l'élection du nouveau Président de l'Autorité palestinienne, l'Union européenne doit clairement proposer de prendre sa part à la construction de l'Etat palestinien tant sur le plan politique qu'économique, tout en montrant à Israël que ce concours s'accompagne de garanties sérieuses en terme de sécurité et d'ordre public dans les territoires palestiniens.

II - PASSER D'UNE EUROPE SPECTATRICE A UNE EUROPE ACTRICE AU PROCHE-ORIENT

L'Union européenne a su prendre dans le cadre de la PESC des positions claires sur le conflit israélo-palestinien. Premier partenaire commercial d'Israël, premier donateur dans les territoires palestiniens, l'Union européenne, est par ailleurs membre du Quartette et se trouve associée aux différents protagonistes du conflit dans le cadre du processus euro-méditerranéen. Pourtant force est de constater qu'elle ne joue pas un rôle à la mesure de son engagement économique et financier sur place. La situation actuelle pourrait donner l'occasion à l'Union européenne, qui doit par ailleurs se doter d'un cadre institutionnel renforçant sa capacité dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, de jouer enfin un rôle à sa mesure dans un conflit dont les enjeux la concernent directement.

A - L'Union est aujourd'hui davantage considérée comme un payeur que comme un décideur

Si la conférence de Madrid, qui a lancé le processus de paix en 1991, s'est déroulée en Europe, celle-ci n'y était invitée qu'en observateur. De fait, si l'on met de côté les négociations d'Oslo, secrètes et réunissant des personnes de bonne volonté plutôt que des Etats, l'Europe n'a pas véritablement pesé dans les différentes conférences internationales qui ont suivi celle de Madrid. La disparition de l'Union soviétique a, en définitive, laissé les Etats-Unis seuls maîtres du jeu au Proche-Orient.

Ainsi, les différentes tentatives de relance du processus de paix, à Taba en 1996, à Wye River en 1998, à Charm-el-Cheikh en 1999 ou à Camp David en 2000 se sont-elles toutes déroulées sous les auspices des Etats-Unis. Dans la période la plus récente, la décision unilatérale des Etats-Unis de lancer un plan dénommé Grand Moyen Orient, visant à généraliser le système démocratique dans le monde musulman, illustre le peu de cas fait par les Etats-Unis à l'égard de l'Union européenne.

Du côté israélien, l'Union est critiquée pour ses prises de position jugées déséquilibrées et systématiquement pro-arabes. Le Premier ministre Ariel Sharon a déclaré devant les ambassadeurs israéliens en poste en Europe que l'aide européenne « *ne peut consister qu'à investir auprès de l'Autorité palestinienne pour la construction de centrales électriques, d'usines de dessalement d'eau de mer, de routes et d'immeubles pour les Palestiniens, mais les européens n'ont pas à être directement impliqués dans le processus diplomatique et ses aspects sécuritaires.* » Israël s'est constamment opposé à la présence de toute force internationale dans la région, son Premier ministre critiquant « *la tendance européenne à vouloir passer à la phase deux ou trois de la feuille de route* » (c'est-à-dire à la phase de transition, créant un Etat palestinien aux frontières provisoires, et la phase aboutissant à un accord final mettant un terme définitif au conflit). Les

autorités israéliennes reprochent aussi à l'Union européenne son refus de considérer le Hezbollah comme une organisation terroriste. Enfin, Israël a refusé de participer à la Conférence de Londres du 1^{er} mars dernier, organisée à l'initiative du Royaume Uni, en jugeant prématurée la tenue d'une conférence internationale visant à relancer le processus de paix en abordant les problèmes de fond et en fixant des échéances précises. Son attitude aurait très certainement été différente si cette conférence avait été organisée à l'initiative des Etats-Unis.

Du côté palestinien, l'Union est considérée avec sympathie du fait de ses prises de position constantes en faveur de la création d'un Etat palestinien et en raison de l'aide très importante qu'elle accorde aux territoires et aux réfugiés. Mais pour autant, cette popularité ne vaut pas influence politique ni stratégique dans la région. Si la participation de l'Union européenne au Quartette demeure la référence de son action sur place, c'est parce qu'elle y est associée avec les Etats-Unis. En revanche, ni la PESC, ni le processus de Barcelone, ni la stratégie européenne pour la Méditerranée ne sont perçus comme des instruments déterminants dans la résolution du conflit.

Dans ce contexte, l'Union doit impérativement s'engager davantage en faveur d'une solution. Quels que soient les atouts des Etats-Unis en terme de puissance économique et militaire, il est difficilement concevable qu'ils puissent jouer seuls le rôle d'arbitre entre Israéliens et Palestiniens, tant la proximité entre Israël et les Etats-Unis est forte et tant les enjeux de politique intérieure américaine interfèrent dans la gestion de la crise. L'Union doit donc passer de la parole aux actes et s'engager davantage dans le processus de paix en rompant avec la logique « *to pay and pray* ».

B – L'Union doit devenir un acteur à part entière de la résolution du conflit israélo-palestinien

Lors de leur déplacement en Israël et dans les territoires palestiniens, les membres de la mission d'information ont pu constater à quel point la situation demeurait tendue et ils ont été frappés par le contraste entre l'optimisme des commentateurs quant à la relance du processus de paix et une réalité qui s'avère beaucoup plus sombre. Ce constat plaide pour un engagement plus fort de l'Union européenne auprès des protagonistes, afin d'aboutir à brève échéance à un règlement définitif du conflit.

1) Une situation dégradée sur le terrain

Lors de leur déplacement en Israël (décembre 2004) et dans les territoires palestiniens (février 2005), les membres de la mission d'information ont été marqués par la gravité de la situation et par les risques de blocage existants de part et d'autre du fait de la situation politique en Israël et dans les territoires palestiniens.

D'un côté, ils ont constaté à quel point la deuxième Intifada avait constitué un traumatisme considérable pour l'opinion israélienne, justifiant à ses yeux l'ensemble des mesures sécuritaires prises par les autorités israéliennes (bouclage des territoires, construction de la barrière de sécurité). De l'autre, ils ont pu mesurer en se rendant à Naplouse, à quel point les conditions de vie de la population palestinienne étaient rendues difficiles par les bouclages quasi-permanents des territoires et par leur morcellement du fait de la colonisation israélienne, qui s'oppose à leur développement et à la mise en place d'un Etat viable.

Deux obstacles majeurs à l'établissement d'une solution définitive apparaissent à ce jour. Du côté palestinien, il s'agit du développement des mouvements qui, au-delà d'une trêve acceptée aujourd'hui du bout des lèvres et pour des raisons tactiques, demeurent opposés à toute solution négociée avec Israël et recourent au terrorisme, au premier rang desquels figure le Hamas. Du côté israélien, il s'agit de la colonisation, qui a atteint des proportions rendant extrêmement difficile la mise en œuvre d'une solution négociée. A bien des égards, il apparaît que le temps travaille contre la paix.

La situation dramatique de la population palestinienne et l'absence de perspectives à court terme encouragent le développement des mouvements terroristes et confortent électoralement le Hamas. Celui-ci, fort de financements étrangers qui lui permettent d'entretenir un important réseau d'institutions éducatives et sociales, renforce son influence sur la société palestinienne et risque de peser de plus en plus à l'avenir au sein des institutions palestiniennes. En l'absence de progrès rapides des conditions de vie de la population palestinienne et faute de perspectives claires vers une solution définitive acceptable, le Hamas ne pourrait que sortir renforcé et supplanter le Fatah, ce qui, bien évidemment, écarterait toute possibilité d'arriver à une solution négociée.

Le terrorisme a, pour sa part, écarté de l'échiquier politique israélien les tenants de la paix et justifié une politique, qui, derrière des motivations sécuritaires, visait en fait à accroître le territoire d'Israël aux dépens des populations palestiniennes, ainsi qu'en atteste le tracé actuel de la barrière de sécurité qui annexe de fait près de 17 % de la Cisjordanie. Le nombre total de colons dans les territoires occupés est aujourd'hui de 450 000, dont 195 000 à Jérusalem-Est, 245 000 en Cisjordanie et 7 000 à Gaza. Les difficultés politiques soulevées par la décision prise par Ariel Sharon d'un désengagement unilatéral de Gaza, qui concerne « seulement » 7 000 colons, augurent mal d'une solution qui remettrait en cause un nombre important d'implantations se trouvant aujourd'hui en Cisjordanie, sans parler de Jérusalem.

Il serait illusoire de penser que la lassitude existant dans les populations de part et d'autre et le caractère favorable de la conjoncture actuelle, marquée par l'arrivée de nouveaux dirigeants palestiniens et par la volonté d'Ariel Sharon de mener à bien le désengagement de Gaza, suffiront pour parvenir à une solution négociée acceptée par les deux parties. Il est indispensable que l'Union

européenne s'implique davantage en faveur de la relance de la négociation et pèse directement sur les deux protagonistes pour aboutir à une solution définitive le plus rapidement possible.

2) L'Union doit fixer des principes et établir un cadre de négociation

Il faut reconnaître les efforts accomplis par les instances de l'Union européenne sous l'impulsion de M. Javier Solana pour impliquer plus activement l'Union dans le processus de paix. En particulier le plan d'action approuvé par le Conseil européen du 5 novembre 2004 marque une étape significative de cette évolution. Pour la première fois, l'Union précise avec lucidité et courage le but qu'elle poursuit et les actions concrètes qu'elle attend d'Israël et de l'Autorité Palestinienne. A certains égards, c'est un document aussi important que l'a été en son temps la déclaration de Venise de 1980.

Toutefois, ce document a été adopté à un moment où la situation restait encore marquée par les séquelles de la deuxième Intifada. Désormais, au contraire, tout concourt à estimer qu'une nouvelle donne s'est mise en place, qui donne à l'Europe la possibilité et donc le devoir de se mettre en mouvement.

Si l'Union doit s'impliquer davantage dans la solution du conflit au Proche-Orient, c'est avant tout parce qu'elle y a un intérêt direct et qu'elle dispose d'atouts non négligeables du fait de l'importance de ses liens avec l'Etat d'Israël et les territoires palestiniens. Il ne s'agit pas, répétons-le, d'une démarche visant à affirmer l'existence d'une Europe puissance cherchant à agir unilatéralement ou à contrer les différents ensembles intéressés par le conflit, que ce soit les Etats-Unis, la Russie ou les pays arabes. L'Union entend affirmer qu'elle considère la paix au Proche-Orient comme un objectif majeur pour elle et qu'elle souhaite en conséquence être pleinement partie aux discussions sur cette question. L'Union a d'ores et déjà une position équilibrée à l'égard des deux protagonistes, mais celle-ci n'est pas perçue comme telle par les Israéliens. Il importe donc que l'Union soit en mesure de faire la preuve de sa crédibilité en réaffirmant cette position de manière claire de telle sorte que son caractère équilibré soit incontestable. Elle doit ainsi être plus attentive au souci de sécurité d'Israël tout en défendant le droit des Palestiniens à disposer d'un Etat souverain et viable.

Plus le temps passe, plus le prix de la paix est élevé pour les deux protagonistes. Si l'Union doit pleinement respecter la responsabilité des autorités israéliennes et palestiniennes dans la recherche d'une solution, elle doit dans le même temps faire entendre sa voix pour que les deux parties prennent davantage conscience que le temps est compté et qu'en conséquence elles doivent accepter de faire les sacrifices nécessaires à la paix. Pour ce faire, l'Union doit fixer le cadre de référence de son action, afin de contribuer efficacement à l'établissement d'un cadre de négociation acceptable par les deux parties.

Ce cadre de référence devrait permettre de réaffirmer avec force et clarté quelques principes essentiels :

1. L'Europe considère que la paix au Proche-Orient est pour elle un enjeu stratégique qui met en cause ses intérêts vitaux, c'est-à-dire la stabilité politique dans une partie du monde où elle est fortement engagée, ainsi que la sécurité sur son propre territoire où vivent des populations directement concernées par le drame israélo-palestinien. Cela justifie qu'elle veuille être considérée comme un partenaire à part entière du processus de paix et qu'elle entende s'y impliquer pleinement.

2. L'Europe doit pratiquer une « politique du milieu de la route » qui tienne également compte des droits et des préoccupations légitimes des Israéliens et des Palestiniens. C'est généralement le cas, contrairement à ce qui est souvent dit, notamment par Israël. Il est difficilement contestable qu'elle fait preuve d'une plus grande objectivité que les Etats-Unis. En tout cas, si l'Europe n'a pas toujours été comprise, il lui appartient de faire les gestes nécessaires pour l'être mieux à l'avenir. Il faut donc répéter que l'Europe doit placer sur le même plan de ses priorités les deux exigences du processus de paix : la sécurité d'Israël, la souveraineté de la Palestine.

3. L'Europe doit confirmer avec force son engagement en faveur de la sécurité d'Israël. Il doit être clair que l'Europe condamne sans hésitation et sans nuance l'utilisation de l'arme du terrorisme contre les populations civiles. Aucune cause ne justifie un tel recours. Dès lors, du point de vue européen, il appartient à l'Autorité palestinienne, ayant fait le choix de la paix, d'en tirer les conséquences en prenant toutes les dispositions pour mettre un terme aux actes de violence et de terrorisme visant les populations civiles menés à l'instigation des organisations et mouvements palestiniens quels qu'ils soient. Ces actes doivent être condamnés et réprimés par l'Autorité palestinienne. En second lieu, la situation actuelle, son instabilité et ses dangers, expliquent qu'Israël, vu les circonstances, veuille garantir sa frontière par une barrière de sécurité, à condition que ce soit pour une durée limitée, que son tracé soit conforme au droit international et qu'il n'ait ni pour objet, ni pour effet, même indirect, d'annexer certaines parties du territoire palestinien.

4. Dans le même temps, l'Europe est témoin, et sans doute la seule au niveau international, à être émue des souffrances du peuple palestinien. Depuis de longues années, c'est l'Europe qui soutient ce malheureux peuple, d'abord par une aide financière importante et multiforme, mais aussi par la présence sur le terrain de ses représentants officiels, par le soutien actif de nombreuses ONG et par l'action diversifiée de certains Etats membres au premier rang desquels se place la France. L'Europe est engagée en faveur de la création d'un Etat palestinien souverain dans les frontières existantes, telles qu'elles résultent de la ligne verte de 1967, et disposant de la plénitude de sa souveraineté. Il convient de rappeler qu'à nos yeux c'est un droit inaliénable. Les implantations massives de colonies israéliennes en Cisjordanie sont en totale contradiction avec ce principe. Tôt ou

tard, Israël devra en tirer les conséquences en ce qui concerne l'avenir de ces colonies. Ce sera le prix de la paix.

5. A ces principes qui s'imposent à tous, des modifications peuvent être apportées. Mais c'est à la négociation entre Palestiniens et Israéliens de le faire, sur une base équitable et dans l'intérêt mutuel des parties. En particulier, le tracé définitif des frontières devra être négocié pour tenir compte des réalités actuelles, dès lors que serait respectée la règle de l'équilibre des concessions, le principe de la continuité territoriale, notamment palestinienne, et celui de l'égal accès aux ressources en eau. L'Union européenne devrait rappeler sa disponibilité à garantir les frontières futures dans le cadre d'une force internationale sous l'égide des Nations unies.

6. L'Union européenne devrait enfin rappeler ou préciser son point de vue concernant trois sujets particulièrement délicats :

- Jérusalem : une solution équitable devra être trouvée qui ne remette pas en cause la continuité territoriale entre la partie Est de la ville et la Cisjordanie et qui garantisse aux fidèles des trois religions monothéistes le libre accès à leurs lieux saints.

- les réfugiés : les parties devront finir par reconnaître qu'aucune d'entre elles ne peut imposer à l'autre d'obligations à ce sujet. Aucun Etat ne peut se voir interdire d'accueillir ses nationaux sur son territoire. Aucun Etat ne peut se voir contraint de recevoir chez lui des réfugiés de l'autre partie. Ce sera à la communauté internationale d'examiner le moment venu ses responsabilités à l'égard des Palestiniens réfugiés dans les pays voisins.

- les implantations israéliennes : avant l'établissement d'une solution de paix définitive, Israël doit, parallèlement au retrait de Gaza, cesser sa politique d'implantation en Cisjordanie et démanteler les implantations sauvages (« outposts »).

7. Enfin, l'Union européenne devrait faire savoir aux deux parties que l'acceptation par elles du rôle de l'Union comme co-parrain à part entière du processus de paix et la prise en considération des principes ci-dessus énoncés constituent un ensemble indissociable des relations que l'Union entretient avec chacune d'elles sur le plan politique, économique, commercial ou autre. C'est ce qu'on pourrait appeler le principe de conditionnalité. Ce lien à établir - et qui ne l'a jamais été jusqu'à présent - est probablement un élément décisif de la crédibilité européenne, susceptible de marquer la force de son engagement au service de la paix.

En faisant ces propositions, nous sommes conscients qu'elles ne correspondent pas encore aux réalités d'aujourd'hui ni à l'état d'esprit des parties. Mais nous sommes convaincus qu'à l'orée d'une période décisive pour le Proche-Orient, il nous appartient de fixer avec force et exigence les principes qui devraient guider les dirigeants européens et qui, quant à nous, inspirent notre

vision de cette malheureuse région. Ils sont puisés dans l'attachement qui nous pousse également vers ces deux peuples et dans l'espoir que nous avons d'aider à leur réconciliation. Le temps de la vérité est venu.

3) Propositions concrètes pouvant être mises en œuvre par l'Union européenne

La Mission d'information est convaincue que c'est au Moyen-Orient que l'Europe fera ou non la preuve de son existence diplomatique sur la scène internationale. Il s'agit, à coup sûr, d'un moment exceptionnel qu'il serait coupable de laisser passer. Voilà pourquoi, après avoir tenté de définir le cadre stratégique dans lequel il conviendrait que l'Union s'inscrive, la mission présente les propositions concrètes ci-après pour une relance de l'action de l'Union européenne dans le processus de paix israélo-palestinien.

1. Tout d'abord, le Conseil européen devrait se réunir en session spéciale avant l'été pour en délibérer. Ce serait le moyen, pour les 25 Chefs d'Etat ou de gouvernement, d'adopter le cadre de référence de la position européenne, comme ce fut le cas à Venise en 1980. Le Conseil fixerait les principes et les objectifs et ouvrirait la voie à une nouvelle initiative de la diplomatie européenne dans le cadre du processus de paix. Ce serait « l'initiative européenne pour la paix ».

2. L'initiative européenne devrait prendre des formes multiples. Elle devrait commencer par une démarche d'explication et d'écoute. Il reviendrait au Haut représentant de la PESC d'aller expliquer à Tel Aviv et à Ramallah, à Washington, à Moscou et à New York (ONU), les nouvelles intentions de l'Union et le contenu de son initiative de paix.

3. A ce stade devrait être annoncée l'intention de l'Union de présenter aux parties et à ses partenaires du Quartette un projet d'accord territorial et de sécurité concernant la Cisjordanie. Celui-ci devrait dès lors donner lieu à un processus intense de consultations à tous niveaux. Il n'y aurait que des avantages à ce que, le cas échéant, d'autres partenaires du Quartette décident de s'engager avec l'Union dans l'établissement de ce projet.

4. Le retrait de Gaza ne saurait résulter seulement d'une décision unilatérale d'Israël. Il est indispensable qu'une réunion des parties, en présence de l'Egypte, des Etats-Unis et de l'Europe en organise le dispositif.

5. L'Union européenne devrait en outre se préparer à une action décisive à Gaza et faire des propositions en ce sens. En matière de sécurité, elle devrait proposer la création d'un comité de surveillance sur le modèle de celui qui mit fin à l'opération israélienne des « raisins de la colère » en 1996 entre le Liban et Israël. Comprenant Israël et l'Autorité palestinienne, l'Égypte, l'Europe et les Etats-Unis, il serait présidé alternativement par les représentants américains et

européens et aurait la responsabilité de régler tous les incidents et litiges opposant les parties en matière de sécurité.

En matière de développement, l'Union devrait proposer de prendre la direction des opérations concernant la reconstruction et la sécurisation du port et de l'aéroport de Gaza, ainsi que la réorganisation administrative et la relance de l'économie à Gaza.

Il s'agit pour l'Union européenne d'aider les Palestiniens à faire à Gaza la démonstration de leur capacité à assumer leurs responsabilités en matière de sécurité, de démocratie et de développement. En effet, ce qui vaudra aujourd'hui à Gaza sera transposable demain à la Cisjordanie.

6. L'Union pourrait proposer l'organisation d'ici la fin de l'année d'une conférence internationale qui se tiendrait à Bruxelles. Son but serait d'actualiser la feuille de route et de fixer un calendrier pour la création de l'Etat palestinien. Il s'agirait aussi de faire adopter par Israël et l'Autorité palestinienne une déclaration commune de renonciation à la force et à toutes les formes de violence.

7. Enfin, la mission d'information considère que la situation actuelle en Cisjordanie et l'absence de progrès dans les négociations israélo-palestiniennes menacent sérieusement le processus de paix. Il est donc nécessaire et urgent de modifier cette situation, notamment sur trois points : le calendrier de retrait israélien des villes palestiniennes, la libération des prisonniers palestiniens et l'allègement des contrôles sur les principaux axes routiers de Cisjordanie. L'Union devrait inviter les parties à se réunir pour négocier ces trois points et demander à l'Egypte d'organiser à cet effet une nouvelle rencontre à Charm El Cheikh, en présence d'observateurs américains et européens.

8. L'Union pourrait encore prendre nombre d'initiatives pratiques permettant de faire avancer concrètement les choses. La mission d'information fait à ce titre les suggestions suivantes :

- l'Union devrait proposer la création d'un office de la jeunesse euro-israélo-palestinien, conçu sur le modèle des offices franco-allemand ou franco-québécois ;

- l'Union devrait lancer des programmes qu'elle financerait pour développer les rencontres - en Europe - de dirigeants d'entreprises, d'universitaires, d'artistes, etc. israéliens et palestiniens. C'est en effet le moment de créer un mouvement d'opinion en faveur de la paix.

- d'une manière plus générale, l'Union devrait s'engager activement pour développer des lieux de dialogue avec les sociétés civiles israélienne et palestinienne et entre les sociétés civiles elles-mêmes.

- l'Union pourrait lancer des études sur des sujets importants intéressant le développement économique de la région. En particulier, elle devrait confier à un

« think tank » agréé par les parties une étude sur l’approvisionnement en eau de la Cisjordanie, sujet qui conditionnera les arrangements territoriaux à venir.

Bref, la mission d’information insiste pour que l’Union européenne se mette en mouvement et s’impose comme un acteur déterminé et actif, tout en adaptant une attitude ouverte et équilibrée envers Israël et la Palestine.

CONCLUSION

Convaincue que l'Union européenne peut jouer un rôle essentiel en faveur de la paix au Proche-Orient, la mission d'information souhaite par son rapport lancer un débat au sein de l'Union sur cette question. A court terme, il s'agit de saisir l'opportunité historique que représente la conjonction du retrait israélien de Gaza et de l'arrivée au pouvoir d'un nouvel exécutif palestinien, disposé à se démarquer des mouvements terroristes. A moyen et long terme, il s'agit de faire de l'espace euro-méditerranéen une zone de paix et de prospérité. A ce titre, Israël et la Palestine ont toute leur place dans la politique de nouveau voisinage mise en œuvre par l'Union et la perspective d'un partenariat privilégié entre l'Union, Israël et la Palestine doit être sérieusement envisagée. Pour toutes ces raisons, l'Union européenne doit s'imposer, aux côtés des États-Unis, comme un acteur de tout premier plan dans la recherche d'une solution équitable et durable à un conflit qui constitue l'une des plus graves menaces à la stabilité du monde.

Le temps presse. Après l'élan suscité au début de cette année par la nouvelle donne qui résultait de l'élection du nouveau président palestinien, M. Mahmoud Abbas, et de la rencontre qu'il a eue avec M. Ariel Sharon sous l'égide du Président Mubarak, la situation recommence insensiblement à se dégrader. Des signes négatifs réapparaissent et se multiplient, l'espoir est fragile. La Mission d'information demande donc avec insistance aux autorités françaises d'engager leurs partenaires de l'Union européenne à agir avec célérité.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 mars 2005, la Commission des Affaires étrangères a entendu le rapport de **M. Christian Philip** présentant les travaux de la mission d'information sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Patrick Balkany** a fait part de son étonnement face à ses propos. Constatant pour sa part une amélioration des relations entre les Palestiniens et les Israéliens et leur volonté commune d'aboutir à la paix, il s'est interrogé sur l'opportunité d'une intervention de l'Union européenne dans les négociations, alors que sa crédibilité est discutée sur cette question, la France et d'autres pays européens n'ayant eu de cesse de mener une politique pro-arabe. Si l'Union européenne et la France peuvent s'intéresser au processus de négociation en cours, la vocation de l'Union n'est pas de se substituer au Conseil de sécurité des Nations unies.

M. Jacques Myard, après avoir estimé légitime que la Commission des Affaires étrangères élabore des propositions en vue de promouvoir l'amorce d'une solution à ce conflit, a néanmoins considéré qu'une telle démarche était totalement irréaliste et relevait d'une attitude « eurobéate ».

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, l'Union européenne demeure un « véhicule inadapté », sa politique étant condamnée à être inefficace, paralysante et contreproductive, puisqu'elle exige l'unanimité des vingt-cinq Etats membres et qu'ils sont divisés sur la question israélo-palestinienne. Le règlement du conflit israélo-palestinien doit relever des membres du Conseil de sécurité et l'Union européenne en financera une partie. Il a regretté le gaspillage que représentent les dépenses de l'Union européenne en matière d'action extérieure.

M. Jacques Myard a estimé qu'il fallait agir au regard des intérêts français, car, en l'occurrence, les sommes dépensées servent le plus souvent des entreprises européennes concurrentes alors que notre pays reste le plus gros contributeur au budget de l'Union.

En conséquence, il a conclu en déclarant que si l'Union pouvait appuyer certaines démarches entreprises par les Etats membres, les initiatives en faveur du processus de paix au Proche-Orient doivent être prises par la France, membre du Conseil de sécurité des Nations unies.

Le Président Edouard Balladur a considéré que la véritable question était de savoir si l'on voulait que l'Union européenne existe dans le processus du règlement du conflit israélo-palestinien et si elle avait les moyens pour ce faire. Il a déclaré avoir beaucoup apprécié la qualité du rapport présenté par M. Christian Philip qui a le grand mérite de contenir des propositions concrètes et précises.

Il a estimé qu'il était difficile de partager le point de vue de M. Balkany et d'affirmer que la situation au Proche-Orient s'améliore, dans la mesure notamment où l'on constate que, si l'on évacue aujourd'hui 7 000 colons de Gaza, il en demeure plus de 400 000 à Jérusalem-Est et en Cisjordanie et que les implantations se poursuivent. On doit observer aussi que les implantations actuelles risquent, par leur localisation, de rendre impossible la création d'un véritable Etat palestinien viable.

La solution qui consisterait pour l'Union européenne à ne pas s'engager en faveur de la solution de ce conflit ne serait pas acceptable. Il convient de rappeler que l'Union européenne est le principal contributeur international au soutien de l'Autorité palestinienne et que, par ailleurs, elle a signé des accords de coopération avec Israël, de sorte que l'Union est, à la fois, le premier client et le premier fournisseur de ce pays. L'idée de conditionner l'octroi des aides européennes à des engagements réels de la part des acteurs locaux en faveur de la paix doit être, dès lors, soutenue.

On ne peut pas non plus considérer que les actions menées dans la région doivent dépendre de la seule compétence du Conseil de sécurité de l'ONU. Il a ainsi fait observer que, dans les faits, seuls les Etats-Unis interviennent actuellement de manière déterminante dans ce conflit sans réussir cependant à le résoudre. L'Union européenne doit s'engager plus activement dans la solution de ce conflit qui met en jeu des valeurs qui nous sont chères et dans une région dont nous sommes proches et dont nous dépendons pour notre approvisionnement en pétrole ; c'est pourquoi il convient d'approuver les propositions précises et concrètes contenues dans le rapport de la mission d'information et qui sont proportionnées aux moyens réels de l'Union européenne.

S'associant aux propos du Président Balladur, **M. Guy Lengagne** s'est étonné de l'optimisme de M. Balkany. Lors du déplacement de la mission en Israël et en Cisjordanie, les responsables politiques et d'associations ont fait part de leur grand pessimisme. La situation est trompeuse : si 7 000 colons vont être évacués de Gaza, une grande partie d'entre eux doit être simultanément réimplantée en Cisjordanie. Par ailleurs, la mission a pu constater que les habitants de Naplouse sont confrontés à une restriction quasi-totale de leur liberté de circulation. L'Union européenne a un rôle important à jouer, notamment pour surveiller les opérations électorales. En effet, le Fatah craint que le Hamas n'emporte la majorité lors des prochaines élections législatives et il pourrait donc y avoir un paradoxe à ce que l'Union européenne considère le Hamas comme une organisation terroriste, alors même que cette organisation doit présenter des candidats à des élections organisées avec son concours et sous son contrôle. Obtenant la trêve des organisations terroristes pour quelques mois, M. Mahmoud Abbas a pu remporter un réel succès. Il n'en demeure pas moins que la situation sur le terrain demeure tendue : au cours du déplacement de la mission en Cisjordanie, trois jeunes palestiniens ont ainsi été tués suite à des incursions de l'armée israélienne. Les responsables palestiniens ne se font pas l'écho de cette réalité pour éviter d'alimenter une situation explosive.

Approuvant les propositions raisonnables du Rapporteur, qui ont été adoptées à l'unanimité des membres de la mission d'information, **M. François Loncle** a regretté l'absence de volonté politique de l'Union européenne et de la Russie, l'inapplication des résolutions de l'ONU et l'effacement du Quartette au profit d'un face à face de fait entre les Etats-Unis et Israël. Les propositions du rapport visent à redonner à l'Union européenne une place équilibrée dans le processus de paix, souhaitée semble-t-il sur place. Toutefois pour qu'une paix soit globale et durable, outre le règlement de la question du Golan, l'équilibre des relations entre le Liban et la Syrie devra être trouvé, ce qui pourrait faire l'objet ultérieurement d'une mission complémentaire.

Répondant aux demandes des intervenants, **le Président Edouard Balladur** a précisé que le compte rendu de cette séance serait annexé au rapport publié et retracerait ainsi les différents points de vue exprimés.

M. Jean-Claude Lefort a indiqué qu'il partageait l'appréciation portée par le Président Edouard Balladur sur la qualité des propositions de la mission d'information, tout en considérant cependant que l'action de l'Union européenne au Proche-Orient ne pouvait se justifier par le seul désir de donner une existence réelle à cette Union. Après cinquante ans de conflit israélo-palestinien, on doit avant tout se demander si la présence de l'Union européenne est utile et surtout nécessaire pour y mettre fin. On doit constater aujourd'hui que les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU s'accumulent sans être suivies d'actions concrètes et de progrès, alors que les Etats-Unis sont le seul pays à mener une politique active dans la région. Cet état de fait, que l'on observe depuis plusieurs décennies, conduit à souhaiter vivement l'intervention de l'Union européenne pour que s'appliquent les règles du droit international.

Il convient de rappeler que l'Union européenne est signataire de la feuille de route, comme l'ONU, la Russie et les Etats-Unis. Dès lors, il serait désinvolte de la part de l'Union de se désengager de ce conflit pour laisser place nette aux Américains, dont on connaît les préférences entre les deux parties en présence. En l'absence d'un engagement au moins de la part de l'Union européenne, et au mieux, de l'ensemble du Quartette, la paix au Proche-Orient restera dans les mains des forces extrémistes. Il faut ainsi prendre garde à la montée du Hamas, qui se nourrit, depuis cinquante ans, de l'absence d'amélioration constatée dans la situation palestinienne. Enfin, il est clair que l'existence d'un Etat palestinien dans le respect du droit international ne constituerait pas une remise en cause d'Israël, mais bien la solution à cette crise qui n'a que trop duré, faute de perspectives pour les deux peuples.

Après avoir exprimé son accord avec les conclusions du rapport de la mission d'information, M. Jean-Claude Lefort a estimé qu'il pourrait être utile que cette question soit débattue en séance publique, afin que chacun fasse connaître ses positions et que le Gouvernement soit incité à prendre des initiatives.

Le Président Edouard Balladur a précisé ses propos en indiquant que l'Union européenne ne devait pas s'engager dans le conflit israélo-palestinien dans

le simple but de justifier son existence sur le plan international, mais qu'elle devait s'impliquer plus activement pour faire œuvre utile en apportant sa contribution à la solution de ce conflit. Il a enfin indiqué qu'il était prêt à demander l'organisation d'un débat sur ce sujet en séance publique.

M. Hervé de Charette a souligné le fait que la mission d'information avait bénéficié d'un concours de circonstances favorables : alors qu'elle avait prévu initialement de rendre ses conclusions au lendemain de l'élection présidentielle américaine, elle a finalement décidé de rendre ses conclusions quelques mois plus tard, dans un contexte de reprise du dialogue entre Israéliens et Palestiniens qui permet une véritable initiative européenne dans ce domaine.

Après en avoir débattu, la mission n'a pas souhaité traiter de la question syro-libanaise dans son rapport, estimant que les problèmes étaient différents de ceux posés par le conflit israélo-palestinien, ce que les récents événements ont confirmé.

Il est certes possible de discuter de l'opportunité du développement de la politique extérieure de l'Union européenne, mais force est de constater que les Etats membres comme les institutions communautaires y apparaissent favorables. La question israélo-palestinienne est justement le sujet sur lequel l'Union européenne peut démontrer sa capacité à avoir une volonté commune et à la mettre en œuvre. L'intérêt vital de l'Union y est en effet en jeu, de nombreux Etats membres comptant en leur sein une communauté juive et une communauté arabe très sensibles à ce conflit. La tranquillité dans de nombreux de pays européens dépend de la paix au Proche-Orient.

Déterminer si le moment d'intervenir est venu n'est pas facile. Le processus actuel conduira-t-il à la paix ? Israéliens et Palestiniens iront-ils au bout de leurs nouveaux choix ? La situation est beaucoup trop fragile pour répondre avec certitude. Mais ce qui est sûr, c'est qu'une intervention de la communauté internationale est nécessaire, et que les Etats-Unis ne doivent pas être les seuls à peser sur le règlement de ce conflit. L'impuissance de l'Union européenne pendant les cinquante dernières années ne doit pas empêcher aujourd'hui toute initiative de sa part : les circonstances présentes sont exceptionnelles à la fois au Proche-Orient et en Europe.

Les propositions formulées par la mission sont plus novatrices qu'il n'y paraît. Elles se veulent sages et équilibrées et donc acceptables par les deux Parties. Reste à savoir si les Etats européens et l'Union souhaiteront les défendre.

M. Patrick Balkany a précisé que si l'Union européenne n'avait pas, selon lui, vocation à intervenir dans le règlement du conflit, en revanche les élus quels qu'ils soient avaient légitimement vocation à s'intéresser à cette question. Ainsi, il a indiqué qu'il se rendrait prochainement en Israël dans le cadre d'une association d'élus amis d'Israël pour y rencontrer Ariel Sharon.

La Commission a ensuite *autorisé* la publication du rapport d'information présenté par M. Christian Philip.

AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION
- par ordre chronologique -

- M. Bernard Emié, Directeur d'Afrique du Nord et du Moyen Orient au ministère des Affaires étrangères
- Son Exc. M. Nissim Zvili, Ambassadeur d'Israël en France
- Son Exc. Mme Siba Nasser, Ambassadeur de Syrie en France
- Son Exc. Mme Dina Kawar, Ambassadeur de Jordanie en France
- Mme Leïla Shahid, Déléguée générale de Palestine en France
- M. Hubert Védrine, ancien Ministre des Affaires étrangères
- M. Alain Juppé, ancien Premier ministre, ancien Ministre des Affaires étrangères
- Son Exc. M. Hassan Abouyoub, Ambassadeur du Maroc en France
- Son Exc. M. Hatem Seif El Nasr, Ambassadeur d'Egypte en France

DEPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

Israël – du 4 au 6 décembre 2004

- M. Shimon Peres, ancien Premier ministre, chef du Parti travailliste
- M. Silvan Shalom, Ministre des Affaires étrangères
- M. Yuval Steinitz, Président de la Commission de la Défense et des Affaires étrangères de la Knesset
- Mme Colette Avital, Députée, Présidente du groupe d'amitié parlementaire Israël-France
- M. Avi Pazner, porte-parole du Premier ministre
- M. Ovadia Soffer, ancien Ambassadeur d'Israël
- M. Philippe Jacques, Représentation de la Commission européenne
- MM. Ran Curiel, Directeur du Département Europe, Dan Ashbel, sous-direction Union européenne, Mmes Osnat Bar Yossef et Edna Rubin, sous-direction Europe occidentale, ministère des Affaires étrangères
- M. Harry Kney-Tal, Directeur du Centre de Recherche politique au ministère des Affaires étrangères
- Représentants de l'Union des Français d'Israël
- M. Meiron Rapoport et M. Daniel Bensimon, *Haaretz*, M. Shlomo Papirblat, *Yediot Aharonot*, M. Nitzan Horowitz, *Channel 10*
- M. Charles Enderlin, *France 2*, Mme Danièle Kriegel, *Le Point*, M. Gilles Paris, *Le Monde*, M. Jean-Luc Allouche, *Libération*, Mme Catherine Dupeyron, *Le Parisien*

Territoires palestiniens – du 14 au 16 février 2005

- M. Abou Ala, Premier ministre
- M. Rawi Fatouh, Président du Comité législatif palestinien
- Dr. Nabil Chaat'h, Ministre des Affaires étrangères
- M. Mahmoud Al Aloui, Gouverneur de Naplouse
- Mme Hanan Ashraoui, Députée de Jérusalem
- M. Ghassaan Shakah, membre du Conseil Législatif Palestinien
- Mme Dalal Salamé, membre du Conseil Législatif Palestinien
- M. Gregory Khalil, *Negotiations Support Unit*, OLP
- Réunion avec le « think tank » Panorama
- Visite du centre culturel franco-allemand de Ramallah
- Visite du centre culturel français de Naplouse

Bruxelles - 2 mars 2005

- M. Javier Solana, Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC
- M. Marc Otte, Représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Proche-Orient
- M. Alan Seatter, Chef de l'unité Proche-Orient à la Direction générale Relex de la Commission européenne

ANNEXE 1

CHRONOLOGIE SOMMAIRE DU PROCESSUS DE PAIX AU PROCHE-ORIENT, DES ACCORDS D'OSLO ET DE LA NOUVELLE INTIFADA (1990-2004)

• **11 juin 1990** : **Yitzhak Shamir** (Likoud) Premier Ministre en Israël.

• **hiver 1990-1991** : Guerre du Golfe.

• **30 octobre - 1^{er} novembre 1991** : **Conférence de la paix convoquée à Madrid** sous le parrainage américano-soviétique. Mise en place d'un double système de négociations bilatérales (de pays à pays) et multilatérales (approche thématique).

• **Les douze sessions des négociations bilatérales :**

1 : Madrid (30 octobre-3 novembre 1991)

2 : Washington (10-18 décembre 91)

3 : Washington (13-17 janvier 1992)

4 : Washington (24 février-4 mars 1992)

5 : Washington (27-30 avril 1992)

6 : Washington (24 août-14 septembre 1992)

7 : Washington (21 octobre - 19 novembre 1992)

8 : Washington (7-18 décembre 1992)

9 : Washington (29 avril-14 mai 1993)

10 : Washington (15-1 juillet)

11 : Washington (30 août)

12 : Washington (24 janvier-2 février 1994)

• **Les multilatérales :**

28-29 janvier 1992 : réunion préparatoire à Moscou.

4 commissions créées : eau (USA), contrôle des armements, sécurité régionale (Russie), environnement (Japon), développement économique régional (CEE).

Réunions irrégulières, multiplication d'instances dérivées (continuent de fonctionner plus ou moins de manière officieuse)

• **23 juin 1992** : **Yitzhak Rabin** (Travailliste) Premier Ministre en Israël

• **9-10 septembre 1993**. Les pourparlers secrets menés en parallèle (14 en six mois sous l'égide de la diplomatie norvégienne) aboutissent à la **reconnaissance mutuelle Israël-OLP**. L'OLP reconnaît l'Etat d'Israël et renonce au terrorisme. Israël reconnaît l'OLP comme le « représentant du peuple palestinien ».

• **13 septembre 1993** à Washington : Rabin et Arafat paraphent la **Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie**, garantie par les Etats-Unis et la Russie. L'accord établit les grandes lignes d'une autonomie palestinienne de 5 ans dans les territoires occupés en 67 et s'appliquera dans un premier temps à Gaza et Jéricho (d'où appellation « **Gaza-Jéricho d'abord** »)

• **1^{er} octobre 1993** : « Conférence pour soutenir la paix au Proche-Orient » à Washington : appel à l'aide économique internationale.

- **janvier 94** : négociations de Taba
 - **12 juillet 1994** : installation de Yasser Arafat à Gaza
 - **4 mai 1994** : Signature au Caire par Arafat et Rabin de l' « **Accord sur la bande de Gaza et la région de Jéricho** », contresigné par le Président égyptien et les ministres américain et russe des Affaires étrangères : 23 articles et 5 annexes incluant le « Protocole sur les actions économiques entre Israël et l'OLP ».
 - **26 octobre 1994** : **signature du traité de paix israélo-jordanien** par les Premiers ministres, paraphé par Kozyrev et Christopher en présence du Président Clinton et des Ministres des Affaires étrangères de cinq pays arabes. La Jordanie récupère 380 km² de terres occupées, 17 km² utilisés par les colons seront loués pour 25 ans renouvelables ; 50 M m³ d'eau par an seront restitués par Israël, complète normalisation prévue, large coopération économique.
 - **31 octobre 1994** : Plus de 2500 participants à la **Conférence économique de Casablanca**
 - **28 septembre 1995** : **Accord d'autonomie de la Cisjordanie à Taba**. Prévoit le redéploiement israélien hors des localités palestiniennes, le déploiement de la police palestinienne et l'organisation des élections pour le Conseil de l'Autonomie.
 - **4 novembre 1995** : **Assassinat du Premier Ministre Y. Rabin** par un extrémiste juif.
 - **Janvier 1996** : élections du Conseil de l'autonomie et du président de l'Exécutif palestiniens.
 - **décembre - février 95-96** : avancée des négociations de **Wye Plantation**. Les Israéliens admettent l'éventualité d'une restitution du Golan mais les négociations achoppent sur les arrangements de sécurité. Dégradation très rapide des relations après l'accession au pouvoir en Israël de Benjamin Nétanyahu (mai 1996).
- **29 mai 1996** : **Benjamin Nétanyahu** et sa coalition regroupant la droite, l'extrême droite et les religieux remportent les élections israéliennes.
- **27-29 septembre 1996** : L'ouverture, par la municipalité juive de Jérusalem, d'un tunnel en contrebas de l'Esplanade des mosquées, provoque les violences les plus graves survenues dans les Territoires depuis la fin de l'Intifada (environ 80 morts).
 - **15 janvier 1997** : **Accord sur Hébron** prévoit que l'armée israélienne se retire des 4/5 de la ville et programme trois retraits des zones rurales de Cisjordanie.
 - **mars 1998** : Israël accepte la résolution 425 qui réclame le retrait des forces israéliennes qui occupent le Sud Liban.
 - **23 octobre 1998** : Signature des **accords israélo-palestiniens de Wye River**. Les accords prévoient un second redéploiement, nettement inférieur à celui initialement prévu. La CIA supervise un plan de lutte contre le terrorisme.

- Alors que l'on parle de rencontres secrètes entre Syriens et Israéliens, en **janvier 1999**, la Knesset adopte un décret soumettant à référendum toute décision d'évacuation du Golan.
- **25 mars 1999** : Réunis à Berlin, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union Européenne affirment "le droit permanent et sans restriction des Palestiniens à l'autodétermination, incluant la possibilité d'un Etat" (**Déclaration de Berlin**).
- **4 mai 1999** : **Fin de la période d'autonomie palestinienne** prévue par la Déclaration de principes du 13 septembre 1993. Le Président Clinton s'engage auprès de Yasser Arafat pour que les négociations sur le statut final de la Cisjordanie et de la bande de Gaza aboutissent "dans un délai d'un an". Le Conseil central de l'OLP accepte de reporter la proclamation de l'Etat palestinien indépendant.

• **17 mai 1999** : Le **candidat travailliste Ehud Barak l'emporte largement** sur le chef du Likoud par 56% contre 44% des voix et obtient une large majorité à la Knesset.

- **4 septembre 1999** : Yasser Arafat et Ehud Barak signent l'**Accord de Charm el-Cheikh** qui redéfinit le calendrier d'application des accords de Wye River. le texte prévoit le retrait de Tsahal hors de 11% supplémentaires de la Cisjordanie, l'ouverture d'un "passage sûr" entre la bande de Gaza et la Cisjordanie, la libération de prisonniers supplémentaires et la signature d'un accord final avant le 13 septembre 2000.
- **15-16 décembre 1999** : Reprise à Washington des pourparlers israélo-syriens interrompus depuis 1996.
- **26 mars 2000** : L'échec du Sommet de Genève entre le Président Clinton et son homologue syrien Hafez al-Assad amenuise les chances de succès des pourparlers syro-israéliens.
- **mai 2000** : **Tsahal évacue unilatéralement le Sud-Liban** avant la date prévue (juillet) sous la pression du Hezbollah et de l'effondrement de l'ALS.
- **11-25 juillet 2000** : **Le sommet israélo-palestinien de Camp David II** s'achève sans qu'un accord ait pu être trouvé. Les discussions ont achoppé en particulier autour de la question de Jérusalem.
- **août 2000** : Poursuite des réflexions (américaines, égyptiennes, françaises) sur le statut de Jérusalem.
- **septembre 2000** : Tentatives américaines de relancer, dans le sillage de Camp David, la négociation entre Israéliens et Palestiniens.
- **28 septembre 2000** : Visite de Ariel Sharon sur l'Esplanade des Mosquées à Jérusalem. Le lendemain éclatent de violents affrontements qui gagnent vite la Cisjordanie et la Bande de Gaza. C'est le début de la "**nouvelle intifada**".
- **12 octobre 2000** : Après le lynchage de deux soldats israéliens à Ramallah, Israël bombarde des objectifs liés à l'Autorité Palestinienne à Gaza, Ramallah, Jéricho, Naplouse, Hébron.

- **16 et 17 octobre 2000 : Sommet de Charm el-Cheikh.** Une déclaration du président Clinton approuvée par les Palestiniens et les Israéliens prévoit l'arrêt des violences, la constitution d'une commission d'enquête sur les violences et la reprise, dans les quinze jours, des négociations sur le statut final.
- **23 décembre 2000 :** Exposé, par le Président Clinton, de ses "**Paramètres**" pour un règlement, dans le cadre des négociations réengagées à Washington (19-27 décembre).
- **21-27 janvier 2001 : Les négociations israélo-palestiniennes de Taba** ne permettent pas d'aboutir à un accord et buttent en particulier sur la question des réfugiés et du droit au retour.

<ul style="list-style-type: none">• 6 février 2001 : Le candidat du Likoud Ariel Sharon est très massivement élu au poste de Premier Ministre à l'occasion d'élections anticipées marquées par un record historique des abstentions.

- **mi-mai 2000 :** Publication du **Rapport Mitchell** sur les origines des violences et les mesures à appliquer en vue d'une sortie de crise.
- 1er juin 2001 : Attentat suicide du Hamas contre le club "Dolphinarium" (22 morts).
- **6 juin 2001 : Plan Tenet** pour l'établissement d'un cessez-le-feu.
- **27 août 2001 : L'armée israélienne exécute Abou Ali Moustapha, chef du FPLP.**
- **17 octobre 2001 : Assassinat par le FPLP à Jérusalem du ministre israélien du tourisme, M. Zeevi.**
- 3 décembre 2001 : Début de la "réclusion" de Yasser Arafat à Ramallah.
- 13 décembre 2001 : Ariel Sharon décide de rompre les contacts avec Yasser Arafat et l'Autorité Palestinienne.
- 16 décembre 2001 : Yasser Arafat appelle à l'arrêt total des attaques contre Israël.
- 17 février 2001 : Annonce d'une **initiative saoudienne** de paix ("initiative Abdallah").
- 12 mars 2002 : Adoption de la **résolution 1397** par le Conseil de Sécurité (reconnaissance de l'Etat palestinien).
- 27/28 mars 2002 : **Sommet de la Ligue Arabe à Beyrouth** et adoption de l'initiative arabe pour la paix (proposition du prince Abdallah d'Arabie saoudite).
- 29 mars 2002 : **Lancement des opérations militaires israéliennes en Cisjordanie, dites "opération Rempart".**
- 30 mars 2002 : Adoption de la **résolution 1402** (appelant au retrait de l'armée israélienne des villes réoccupées), confirmée par les résolutions 1403 du 4 avril et 1405 du 19 avril.
- 11/17 avril 2002 : Mission Powell.

- 1er mai 2002 : **L'armée israélienne lève le siège de Ramallah et "libère" Yasser Arafat.**
 - 2 mai 2002 : Colin Powell lance l'idée d'une **Conférence internationale sur le Proche-Orient pour le courant de l'été.**
 - 24 juin 2002 : **Discours du Président Bush sur sa vision du Proche-Orient** plaidant pour la création d'un Etat palestinien et appelant au remplacement de Yasser Arafat.
 - 30 octobre 2002 : démission des six ministres travaillistes du gouvernement israélien, notamment du ministre de la Défense, M. Binyamin Ben-Eliezer, et du vice-Premier ministre, ministre des Affaires étrangères, M. Shimon Pérès.
 - 28 janvier 2003 : Le Likoud remporte les élections législatives anticipées. M. Ariel Sharon est reconduit dans ses fonctions.
 - 8 mars 2003 : **M. Mahmoud Abbas est nommé Premier ministre de l'Autorité palestinienne.**
 - 12 mars 2003 : Adoption de la **Résolution 1397** par laquelle le Conseil de Sécurité affirme pour la première fois son attachement à « la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. »
 - 30 avril 2003 : Le Quartette (ONU, Union européenne, Etats-Unis et Russie) publie la Feuille de route.
 - 25-26 mai 2003 : Visite du ministre français des Affaires étrangères, M. Dominique de Villepin à Jérusalem et à Ramallah, dans le cadre de la relance des relations bilatérales franco-israéliennes et franco-palestiniennes.
- 4 juin 2003 : Sommet entre le Président américain, M. George Bush, les Premiers ministres israélien et palestinien, M. Ariel Sharon et M. Mahmoud Abbas, ainsi que le Roi Abdallah Ibn Hussein II de Jordanie à Aqaba (Jordanie).
- 3 juillet 2003 : Un entretien entre le Premier ministre palestinien, M. Mahmoud Abbas et des chefs politiques du Hamas pose les conditions d'une trêve.
 - 24-26 août 2003 : Visite en Israël du ministre français délégué au commerce extérieur, M. François Loos.
 - 5 septembre 2003 : **Démission** du Premier ministre palestinien, M. **Mahmoud Abbas.**
 - 12 novembre 2003 : M. Ahmed Qoreï, dit **Abou Ala, forme un nouveau gouvernement.**
 - 19 novembre 2003 : Adoption par le Conseil de Sécurité des Nations unies de la **Résolution 1515** approuvant la Feuille de Route du Quartette pour un règlement permanent du conflit israélo-palestinien, acceptée avec des réserves par Israël et l'Autorité palestinienne.

• 24 Nov.2003 Ariel Sharon annonce le désengagement de Gaza (mise en œuvre : 2005)

- 1^{er} décembre 2003 : Lancement à Genève (Suisse) d'une initiative pour la paix au Proche-Orient rédigée par l'ancien ministre israélien de la Justice, M. Yossi Beilin, et l'ancien ministre palestinien de l'information, M. Yasser Abed Rabbo.
- 18 décembre 2003 : Le Premier ministre israélien, M. Ariel Sharon, dévoile son plan de désengagement unilatéral de Gaza.
- 16-20 février 2004 : visite d'Etat en France du président israélien, M. Moshe Katzav.
- 22 mars 2004: Lors d'un raid aérien de l'armée israélienne à Gaza, **assassinat de Cheikh Yassine**, fondateur et chef spirituel du Hamas.
- 14 avril 2004 : Les Etats-Unis apportent leur soutien au plan israélien de désengagement de Gaza (lettre d'assurances du Président Bush).
- 17 avril 2004 : Lors d'un raid de l'armée israélienne à Gaza, **assassinat de Abdelaziz Al-Rantissi**, chef du Hamas, successeur de Cheikh Yassine.
- 29-30 juin 2004 : Visite du ministre français des Affaires étrangères, M. Michel Barnier, dans les Territoires palestiniens.
- 9 juillet 2004 : **Avis de la cour internationale de justice déclarant illégal le tracé** du mur de séparation construite par Israël en Cisjordanie.

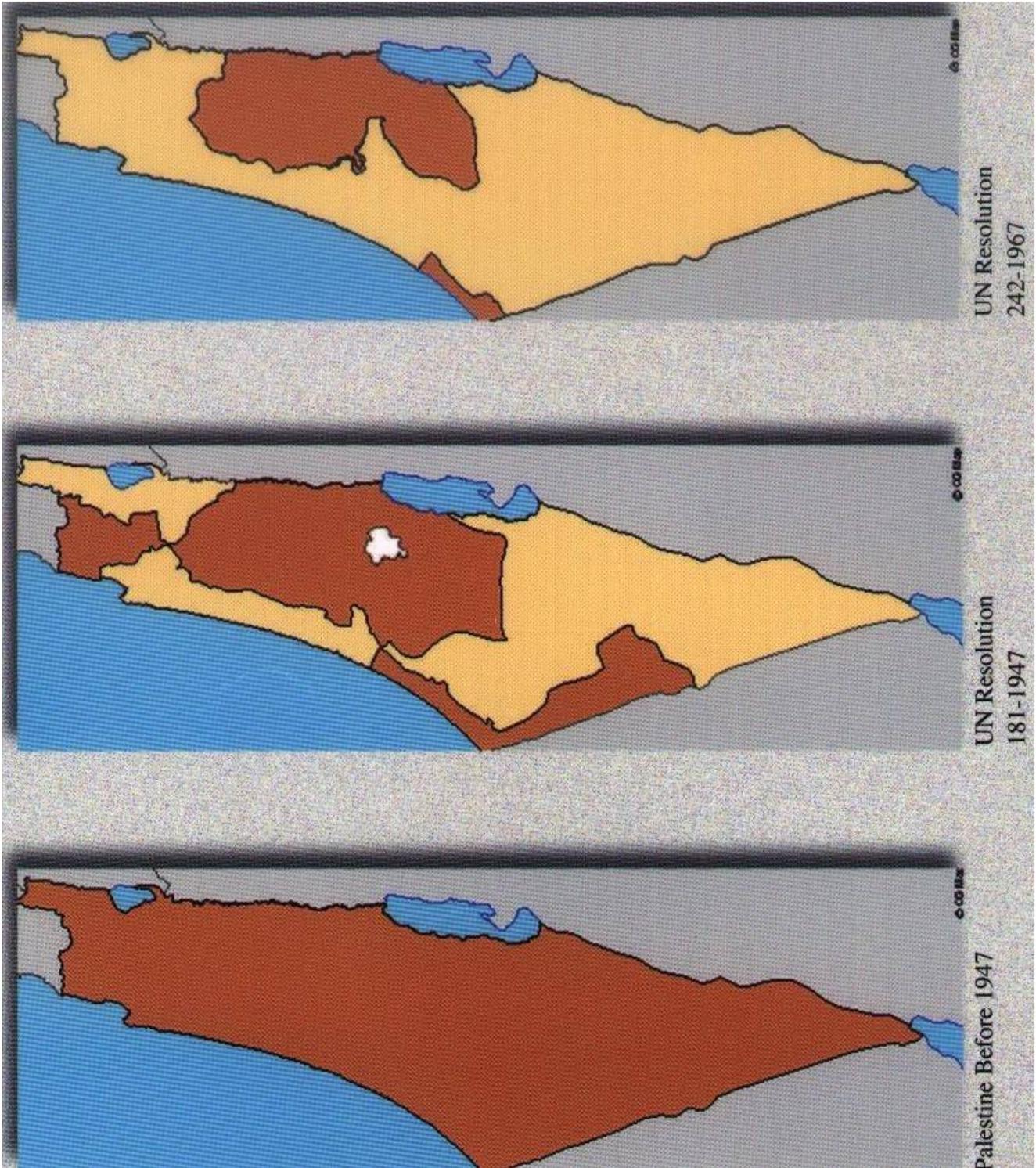
• 11 novembre 2004 : décès du Président Yasser Arafat.

• 9 janvier 2005 : Election de Mahmoud Abbas (Abou Mazen) Président de l'Autorité palestinienne.

- 7 et 8 février 2005 : Visite du Ministre français des Affaires étrangères, Michel Barnier, en Israël et dans les Territoires palestiniens.
- 8 février 2005 : Reprise d'un dialogue politique direct entre le Premier ministre d'Israël, Ariel Sharon et le Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas à Charm El-Cheikh, en présence du Président égyptien M. Moubarak et du Roi Abdallah II de Jordanie.

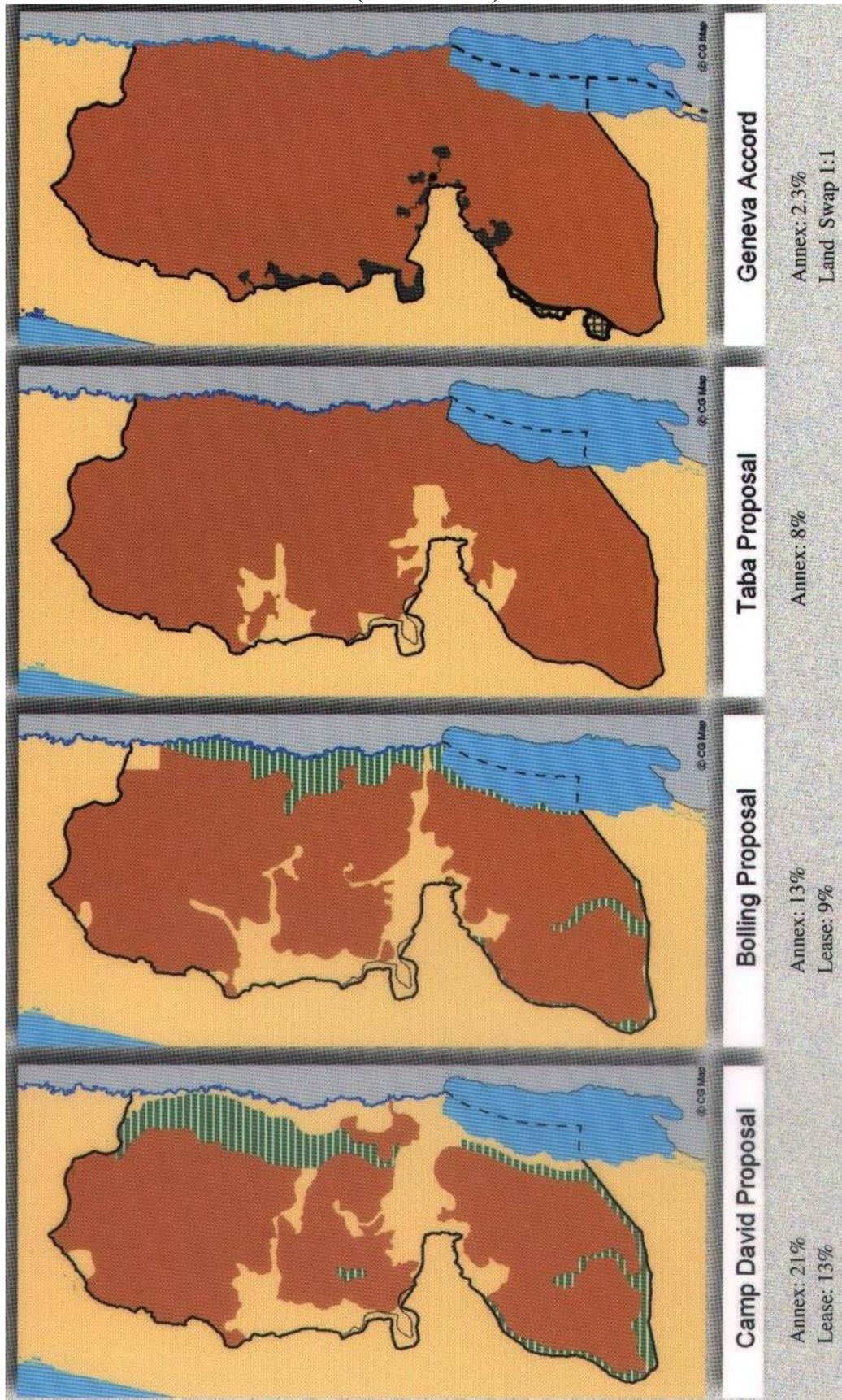
ANNEXE 2

Cartographie du partage territorial prévu par
les résolutions de l'ONU de 1947 et de 1967



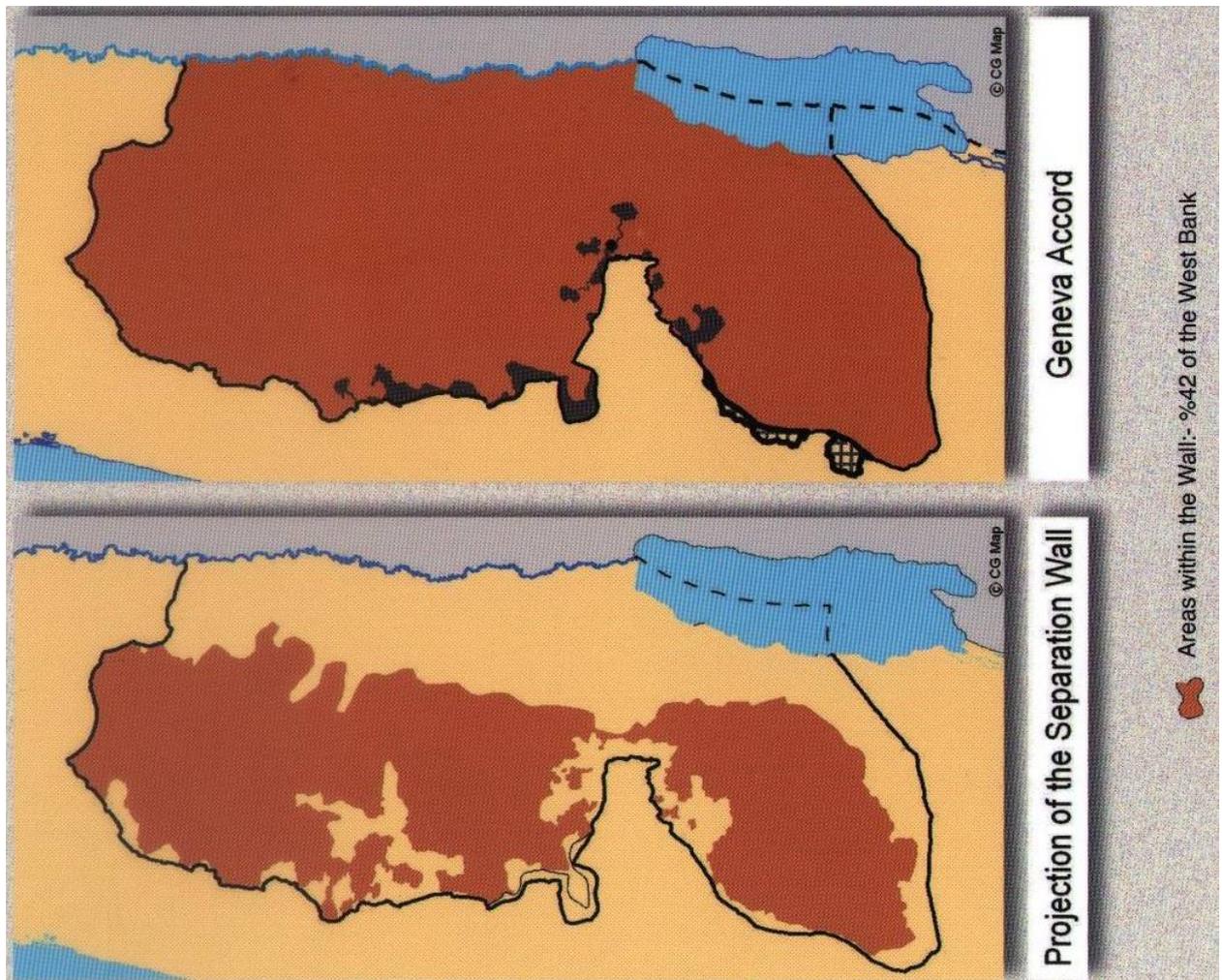
ANNEXE 3

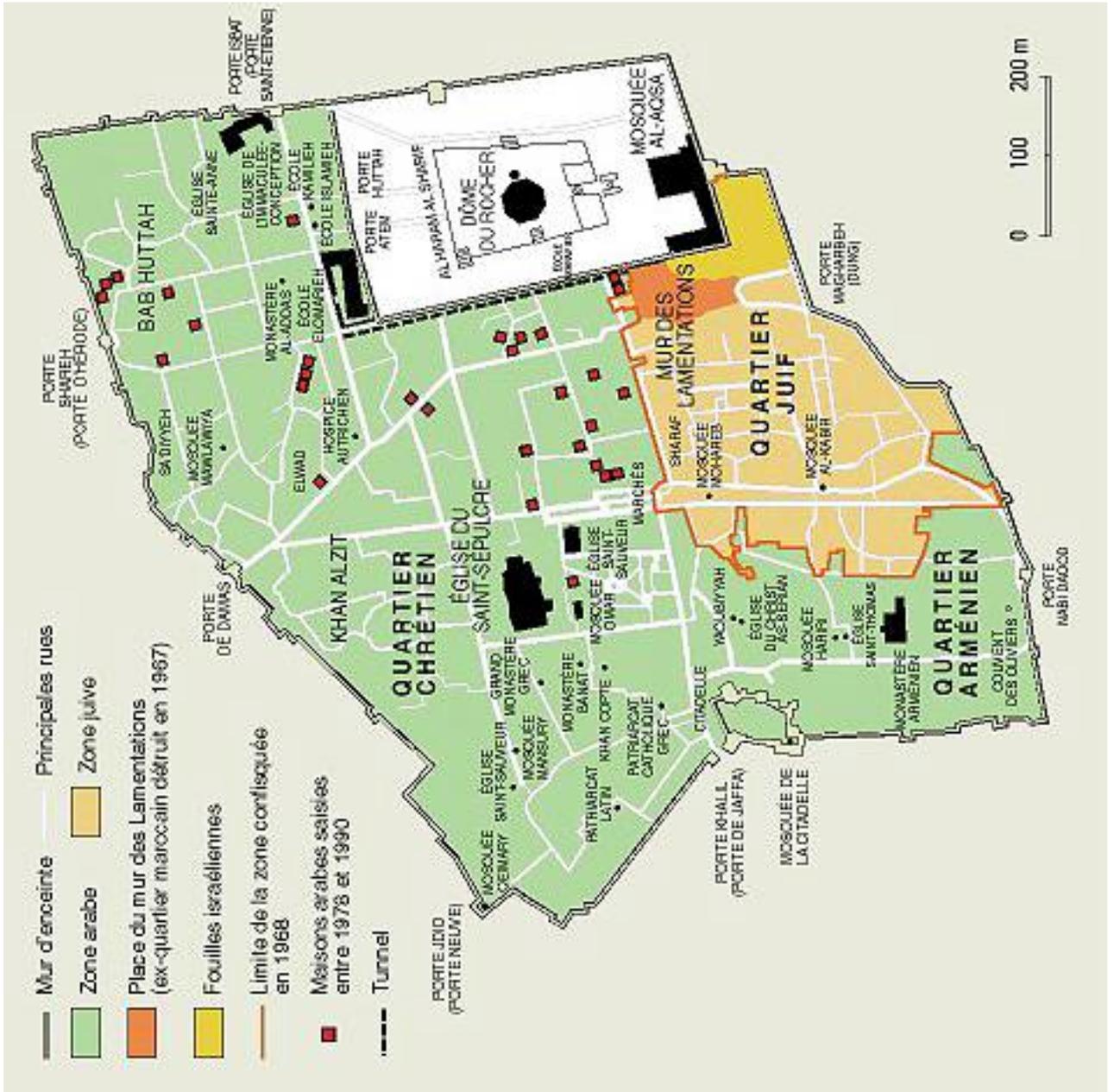
Cartographie des différents plans de paix de Camp David aux Accords de Genève
(2000-2003)

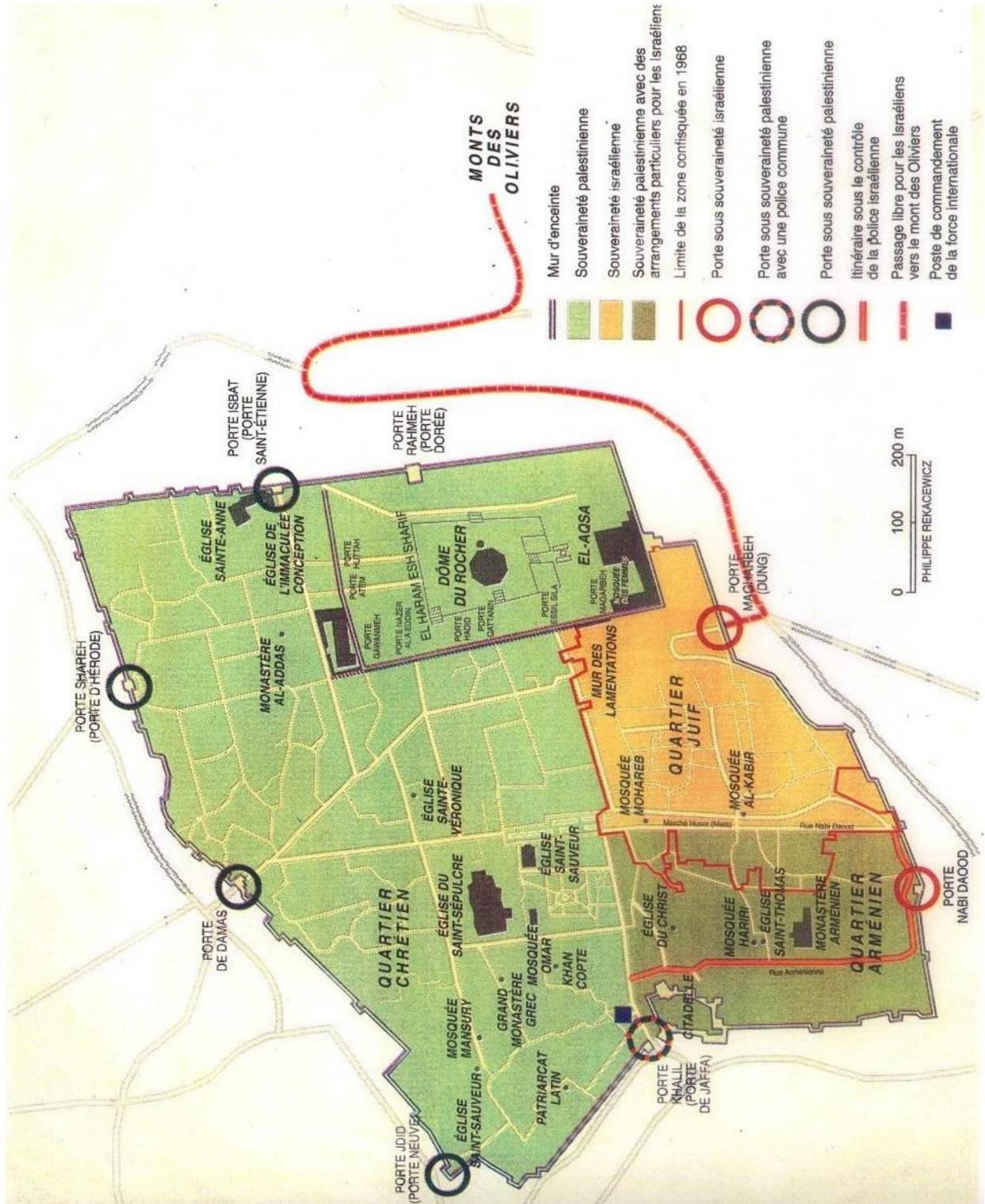


ANNEXE 4

Propositions formulées
par l'accord de Genève (12 octobre 2003) pour la Cisjordanie et Jérusalem







PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

- Réunion d'un Conseil européen en session spéciale avant l'été en vue d'adopter le cadre de référence de la position européenne constituant « l'initiative européenne pour la paix entre Israéliens et Palestiniens »
- Établissement par l'Union européenne d'un projet soumis aux autres membres du Quartette précisant ce que pourrait être un accord territorial et de sécurité concernant la Cisjordanie
- Afin d'organiser le retrait israélien de Gaza, demande européenne d'une réunion entre les Parties, en présence de l'Égypte, des États-Unis et de l'Union européenne
- Mise en place d'un comité de surveillance international chargé de régler les litiges opposant les Parties en matière de sécurité à Gaza dans un premier temps, en Cisjordanie ensuite ; présidé alternativement par l'Union Européenne et les États-Unis, ce comité comprendrait en outre Israël, l'Autorité palestinienne et l'Égypte
- Reconstruction et sécurisation du port et de l'aéroport de Gaza par l'Union européenne ; soutien de l'Autorité palestinienne par l'Union européenne, afin de lui permettre de montrer sa capacité à assumer de manière démocratique ses responsabilités en matière de sécurité et de développement et faire la preuve que le retrait israélien de Gaza est transposable à la Cisjordanie
- Dans le cadre du Quartette, demande européenne d'actualiser la feuille de route en organisant une conférence internationale avec les Parties (fixation d'un nouveau calendrier pour la création de l'État palestinien et engagement renouvelé des Parties à renoncer à la violence)
- Demande européenne d'une nouvelle réunion en présence des Parties, de l'Égypte, des États-Unis et de l'Union, afin d'obtenir des progrès rapides sur trois questions essentielles : le calendrier de retrait des forces israéliennes des villes palestiniennes, l'allègement des contrôles sur les principaux axes routiers de Cisjordanie, la libération des prisonniers palestiniens
- Création, à l'initiative de l'Union européenne, d'un groupe de travail, agréé par les Parties, étudiant les questions relatives au partage de l'eau en Cisjordanie et chargé d'aplanir les difficultés en vue de la négociation des accords territoriaux
- Mise en œuvre d'actions tendant au rapprochement des sociétés civiles israéliennes et palestiniennes : création d'un Office euro-israélo-palestinien de la jeunesse sur le modèle des offices franco-allemands et franco-québécois ; rapprochement des milieux d'affaires, artistiques et universitaires.

N° 2205 – Rapport d'information sur le rôle de l'Union européenne dans la solution du conflit au Proche-Orient (M. Christian Philip)