

EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY
BRIEF

LA DIFFERENCIATION ET LE PROCESSUS DE PAIX AU PROCHE-ORIENT

Hugh Lovatt

SUMMARY

- L'adoption et la rationalisation de mesures de différenciation représentent une contribution unique et efficace de l'Europe à la paix entre Israël et la Palestine, à un moment où le processus de paix au Proche-Orient, dans sa configuration actuelle, a échoué.
- La différenciation a pour objectif de dissuader les acquisitions illégales de territoires par Israël et réaffirme la base territoriale de la solution à deux Etats.
- Malgré les efforts israéliens d'éroder le consensus au sein de l'UE, la différenciation continue de recevoir un large soutien des Etats membres. Les décideurs européens doivent permettre la mise en œuvre pleine et effective de la législation existante et des positions politiques concernant les colonies israéliennes.
- Les entités européennes qui conduisent des activités financières avec des colonies israéliennes – même de manière indirecte – pourraient faire face à de sérieux risques légaux, financiers et de réputation. L'UE et ses Etats membres devraient offrir davantage de conseils sur les conséquences encourus par ces échanges commerciaux avec des entités basées dans les colonies.

L'année prochaine marquera le cinquantenaire de l'occupation prolongée du territoire palestinien par Israël. Cette étape clé qui se rapproche sera l'occasion de se pencher de nouveau à la fois sur les faiblesses et la future orientation des efforts internationaux déployés en faveur de la paix. Au cours de ces dernières années, l'absence de toute voie viable vers une solution prévoyant deux États a montré que la politique européenne est de plus en plus déconnectée des réalités sur le terrain à une époque où ce qui se passe dans les Territoires palestiniens occupés (TPO) et dans la politique israélienne va dans la mauvaise direction.

L'éventualité d'une solution à deux États devenant de plus en plus improbable, le souhait de l'Union européenne (UE) de maintenir une approche «*business as usual*», reposant sur des investissements financiers et politiques de haut niveau et un engagement de longue haleine envers un processus de paix au Proche-Orient (PPPO) qui s'est décomposé depuis longtemps, ne fait que perpétuer ces tendances négatives.

Même si les dirigeants européens reconnaissent que le *statu quo* dans les TPO est non-viable, ils n'offrent aucun changement de cap. Ils continuent plutôt à répéter la chorégraphie ratée qui a caractérisé les 20 dernières années de pourparlers de paix. Nombre d'hommes politiques européens croient toujours que le processus de paix au Proche-Orient, basé sur les accords d'Oslo actuels, reste la voie de règlement du conflit. À défaut de cela, ils pensent que le PPPO représente au moins un outil efficace pour gérer le conflit à condition que les deux parties soient persuadées de reprendre les négociations. Des deux côtés, la dynamique actuelle remet de plus en plus en question ces deux croyances.

Pendant que l'Union européenne et ses États membres réaffirment fréquemment leur engagement envers une solution à deux États, ils s'abstiennent de déployer les outils nécessaires pour que cette vision devienne réalité ou au moins qu'elle reste une option viable. En continuant à promouvoir un modèle en panne, l'UE et ses États membres n'exercent pas toute l'influence qu'ils pourraient exercer collectivement. Au lieu de prendre l'initiative, ils continuent d'agir seuls comme un substitut provisoire entre les campagnes successives menées par la diplomatie américaine. Au lieu de limiter son énergie à concevoir de nouveaux formats et motivations pour inciter Israéliens et Palestiniens à reprendre les négociations, l'UE pourrait attaquer les problèmes de front.

Mettre de l'ordre dans la maison palestinienne est une priorité que l'UE doit faire évoluer avec ses interlocuteurs palestiniens compte tenu de son statut comme le plus gros bailleur en matière d'assistance financière. Cela signifie affirmer que l'Europe est favorable à une réconciliation, à des élections nationales et à une réforme de l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) – défis qu'il faudra surmonter absolument de façon à ouvrir la voie vers un futur accord de paix. S'attaquer à la violence et aux accusations d'incitation à la violence des deux côtés est un autre élément important mais il ne faut pas confondre causes et conséquences.

C'est la politique israélienne d'expansion des colonies, la fragmentation du territoire palestinien et la dynamique intérieure soutenant l'entreprise de colonisation d'Israël qui fondamentalement représentent les menaces les plus grandes et les plus immédiates à la viabilité de la solution à deux États. Comme l'expliquait le rapport de l'ECFR de juillet 2015 intitulé «EU differentiation and Israeli settlements», le droit de l'UE fournit un cadre légal efficace pour réduire la structure incitative qui sous-tend le soutien de l'opinion publique israélienne en faveur de l'occupation.¹

Qu'est-ce que la différenciation ?

La différenciation se réfère à plusieurs mesures prises par l'UE et ses États membres pour exclure les entités et les activités liées à la colonisation des relations bilatérales avec Israël. L'UE n'a jamais reconnu la légalité des colonies israéliennes dans les territoires occupés (y compris à Jérusalem-Est et sur le plateau syrien du Golan qui ont été officiellement annexés par Israël). Cela signifie que l'UE a une obligation de mettre en pratique sa politique de non-reconnaissance en appliquant complètement et efficacement sa propre législation contre l'intégration par Israël des entités et des activités de colonisation dans ses relations extérieures avec l'UE. Pour ce faire, l'UE doit appliquer des mesures de différenciation. Ces mesures de différenciation peuvent se traduire en puissance normative car pour une plus forte intégration et un meilleur accès à l'Europe, Israël doit se plier aux réglementations, politiques et valeurs européennes.

¹ Hugh Lovatt & Mattia Toaldo, "EU differentiation and Israeli settlements", le Conseil européen des relations internationales, 22 juillet 2015, disponible à l'adresse http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_israeli_settlements3076.

Pendant que la différenciation reçoit un large soutien parmi les institutions de l'UE et ses États membres, il y a des étapes claires et déterminantes à franchir pour que cette approche progresse. Après la publication de «EU differentiation and Israeli settlements», l'indice bancaire de Tel Aviv a perdu 2,46 points en réaction à la recommandation du rapport selon laquelle l'UE et ses États membres doivent réviser leur relations avec les institutions financières israéliennes qui soutiennent les activités de colonisation d'Israël dans les TPO.² Cela suffit à montrer le genre de répercussions et de changement de donne qu'une série de mesures de différenciation plus cohérentes, consistantes et globales pourraient avoir sur l'occupation israélienne des territoires palestiniens.

Un an après, les progrès relatifs à l'application de la différenciation ont été lents mais importants. Le consensus de l'UE autour de la différenciation s'est élargi et les diplomates européens ont pris davantage de mesures concrètes pour se l'approprier et la défendre, ce qui représente un pas dans la bonne direction. Ce memo s'appuie sur le rapport de 2015 et l'actualise en vue de sensibiliser les dirigeants aux processus réglementaires qui mènent à l'adoption de mesures de différenciation efficaces et, au bout du compte, à une contribution européenne plus judicieuse envers une reprise des efforts de paix. Pour que la solution à deux États reste une option viable, le processus de différenciation doit être accéléré et approfondi.

Moins de mesures incitatives

L'approche traditionnelle de l'UE vers le processus de paix israélo-palestinien repose sur le maintien d'un cadre de mesures incitatives. Selon la pensée traditionnelle, Israël peut être incité à modérer son comportement et à avancer sur le chemin de la paix avec ses voisins palestiniens. L'absence de tout horizon politique réel pour mettre un terme au conflit 20 ans après le lancement du processus de paix d'Oslo indique que cette approche incitative a clairement échoué.

Les efforts incitatifs à l'intention d'Israël ont signifié que, à l'exception des pays candidats à l'UE et des voisins européens, cet État a désormais un niveau d'intégration plus élevé dans le tissu de l'UE que la plupart des autres pays du monde. Cela lui a donné un accès privilégié à une série de possibilités de libre-échange commercial, notamment dans les domaines du tourisme, de la technologie, de la sécurité et de l'enseignement.

En juin 2008, l'UE proposa de renforcer sans condition ses relations avec Israël dans le contexte de sa Politique européenne de voisinage tout en exprimant sa vive inquiétude quant à l'accélération de l'expansion des colonies.³ Quatre ans plus tard, en juillet 2012, le Conseil d'association UE-Israël établissait une liste de 60 domaines où les relations

² Noam Sheizaf, "Tel Aviv bank index drops following think tank report on settlements", *+972 Magazine*, 22 juillet 2015, disponible à l'adresse <http://972mag.com/tel-aviv-bank-index-drops-following-think-tank-report-on-settlements/109160/>.

³ "EU statement on the Eighth Meeting of the EU-Israel Association Council", le Conseil de l'Union européenne, 16 juin 2008, disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/association_counc/association_council.pdf.

bilatérales pouvaient être renforcées sans condition. Ensuite, en décembre 2013, l'UE proposa un partenariat spécial et privilégié (SPP) dans le cadre d'un futur accord de paix avec les Palestiniens.⁴ Plus récemment, en juin 2016, l'UE suggérait d'élaborer un train de mesures incitatives pouvant aboutir à un accord de paix entre les deux parties.⁵

Or, tout cela n'a fait que renforcer l'appétit d'Israël pour davantage de carottes sans faire un seul pas positif vers les Palestiniens. En fait, la réponse d'Israël face à de nouvelles améliorations a souvent été soit le silence, soit la conclusion que la poursuite de sa politique de colonisation n'entache pas ses relations avec l'Europe. De plus, toutes les carottes du monde n'ont pas pu éviter des accusations d'antisémitisme contre l'Europe, ni ralentir le rythme des démolitions israéliennes des projets humanitaires financés par l'UE dans la zone C et la nouvelle annexion de terre palestinienne.⁶ Un politicien israélien, maintenant membre senior de la coalition au pouvoir, a même qualifié le SPP d'insulte équivalent à soudoyer les israéliens à abandonner «leur patrie» en Cisjordanie.⁷

Loin de renforcer les perspectives de paix, la politique actuelle de l'UE consolide encore plus l'occupation israélienne. Des mesures incitatives sans condition ne font que nourrir le sentiment d'exception et d'impunité d'Israël, tout en sapant la crédibilité européenne. La politique de l'UE a encouragé la croyance israélienne que le conflit peut être géré et l'entreprise de colonisation étendue sans entraîner de coûts tangibles à ses relations internationales. En mars 2014, un sondage d'opinion israélo-juif trouva que seulement 9 pourcent des personnes interrogées pensaient que les mesures actuelles des gouvernements, entreprises et consommateurs européens coûteraient cher à Israël si la situation existante ne changeait pas, notamment sur la question de la colonisation.⁸

Cette perception ne changera pas, sauf si les aspirations, les attentes et la compréhension de la réalité actuelle d'Israël sont ajustées. Dans le même sondage, 57 pourcent pensaient qu'une combinaison de mesures d'incitation et de dissuasion serait la méthode la plus influente pour que les politiciens israéliens se penchent vers un accord de paix avec les Palestiniens.⁹ La leçon pour l'Europe est claire: introduire moins de mesures d'incitation et davantage de

4 "European Council Conclusions on the Middle East Peace Process", le Conseil de l'Union européenne, 16 décembre 2013, disponible à l'adresse http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140097.pdf.

5 "European Council Conclusions on the Middle East Peace Process", le Conseil de l'Union européenne, 20 juin 2016, disponible à l'adresse http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-fac-conclusions-mepp/?utm_source=dsm5-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council%20conclusions%20on%20the%20Middle%20East%20Peace%20process.

6 En juin 2016, le Haut Représentant de l'UE Federica Mogherini a déclaré que depuis 2009, environ 180 structures financées par l'Union à hauteur d'environ 329 000 euros ont été démolies ou confisquées. Par ailleurs, environ 600 structures, d'une valeur estimée à environ 2,4 millions d'euros, ont fait l'objet d'ordres de démolition, de cessation d'activité ou d'expulsion et sont donc menacées. Cf. «Réponses données par madame Mogherini, Vice-Présidente au nom de la Commission», le Parlement européen, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-002290&language=CS>.

7 Interview de l'auteur avec un député israélien de la Knesset, Jérusalem, 11 mars 2014.

8 Sondage de l'opinion israélienne réalisé par le Israeli Democracy Index à la demande de l'ECFR, 30-31 mars 2014 (ci-après, Survey of Israeli public opinion, Israeli Democracy Index).

9 Survey of Israeli public opinion, Israeli Democracy Index.

mesures de dissuasion dans ses transactions avec Israël est la formule la plus efficace pour obtenir un changement positif en faveur d'une solution à deux États.

Davantage de mesures de dissuasion

S'il est vrai que les mesures incitatives affichent un bilan médiocre, l'histoire a montré que les mesures de dissuasion fonctionnent. En 1991, le président des États-Unis, George H. Bush, a gelé une garantie financière de 10 milliards de dollars lorsque le premier ministre israélien Yitzhak Shamir a tenté de ralentir les pourparlers de paix avec les Palestiniens tout en implantant de nouvelles colonies dans les TPO.¹⁰ Ce geste enclencha un nouveau débat public en Israël sur les priorités nationales qui obligea les décideurs politiques à se pencher sur ce qui était le plus précieux — implanter des colonies ou répondre aux besoins socio-économiques d'Israël. Ce débat était au centre de la campagne électorale de 1992 et a abouti à l'élection d'Yitzhak Rabin qui soutint le lancement du processus de paix d'Oslo.¹¹

Des mesures de dissuasion sous forme de mesures de différenciation ont également eu un impact. Ce fut publiquement apparent pour la première fois en 2013 lorsque la communauté de recherche et développement (R&D) d'Israël risqua d'être privée de fonds européens en raison de l'engagement idéologique de leur gouvernement eu égard aux colonisations. Ce déclenchement de l'appareil juridique de l'UE et les implications qui en résultaient pour les autorités israéliennes, ont poussé les Israéliens concernés à remettre une fois de plus en question les priorités nationales. En ce sens, le fonctionnement du droit communautaire permet de révéler la contradiction, et en fait la difficulté, de maintenir les colonies et d'approfondir (ou simplement de poursuivre) les relations avec l'Europe.

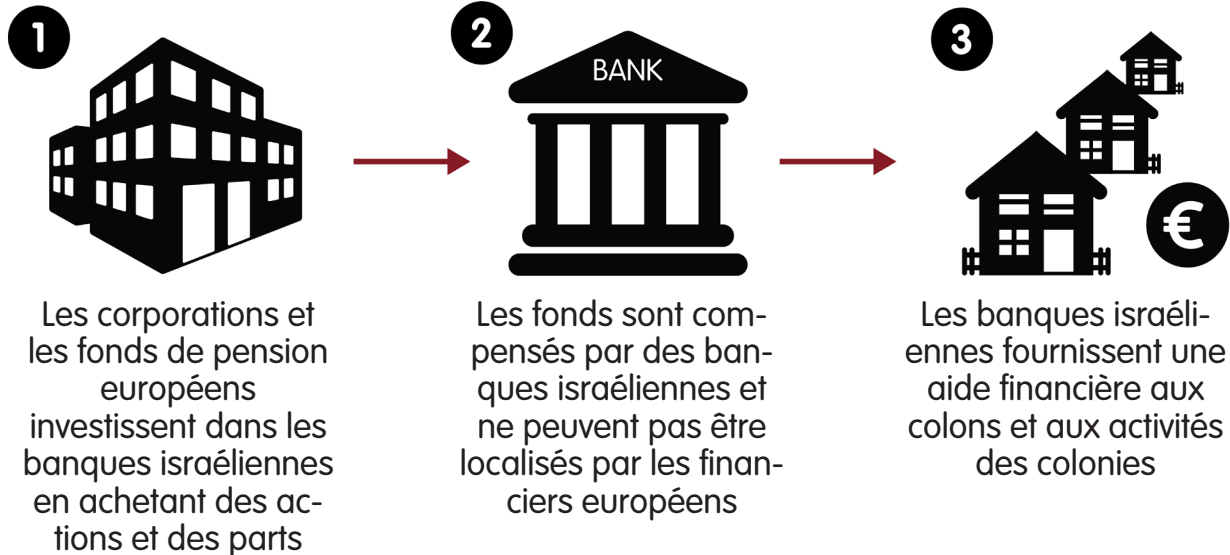
En juillet 2016, les inquiétudes suscitées par l'éventuelle expansion de la différenciation à la sphère des relations financières UE-Israël firent chuter l'indice bancaire de Tel Aviv de 2,46 points. Comme le quotidien économique israélien, *Globes*, l'expliquait à l'époque, ces craintes alimentèrent une conversation entre les banques israéliennes et le gouvernement: «pour les Européen[s], les colonies comprennent Jérusalem et le plateau du Golan, ce qui signifie que pratiquement toutes les banques sont concernées. Il est difficile de quantifier la menace mais c'est dramatique, a déclaré une source bancaire de haut niveau. Les banques ont dit qu'elles ne pouvaient pas faire face à une telle menace et que ce ne serait pas correct pour elles de le faire. Elles prétendaient que la réponse incombait au gouvernement.»¹²

10 Clyde Haberman, "Shamir Is Said to Admit Plan To Stall Talks 'for 10 Years'", le *New York Times*, 17 juin 1992, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/1992/06/27/world/shamir-is-said-to-admit-plan-to-stall-talks-for-10-years.html>.

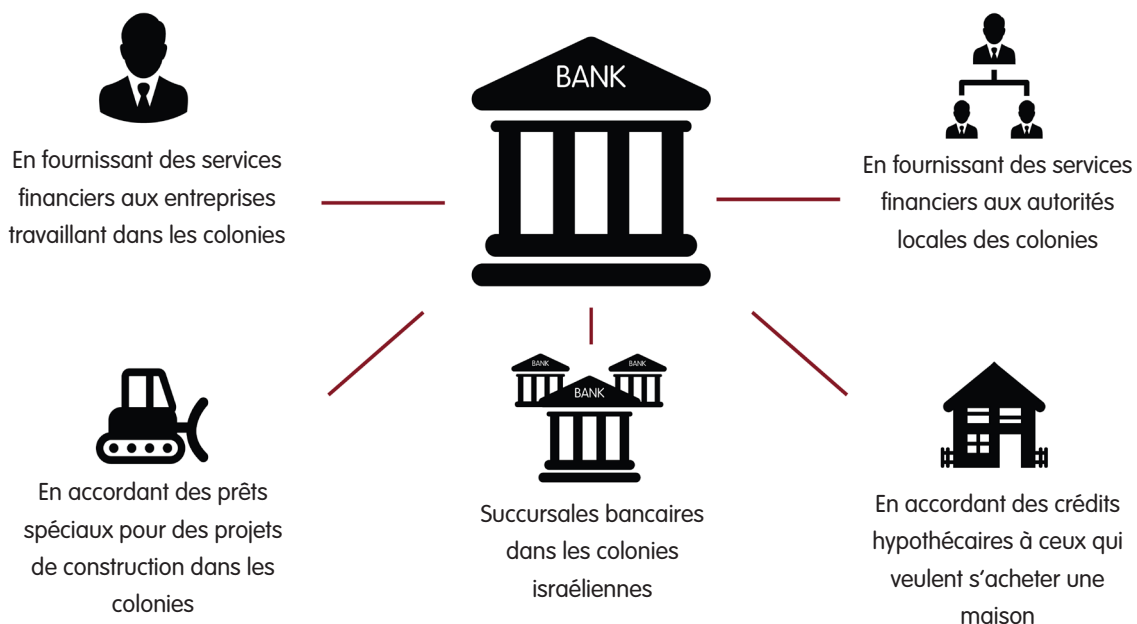
11 Pour plus d'informations, Cf. William Cleveland "The Road to the Oslo Peace Accords: The Madrid Conference of 1991" in *A History of the Modern Middle East*, (New York: Westview Press, 2000), disponible à l'adresse http://acc.teachmideast.org/texts.php?module_id=3&reading_id=1026&sequence=2.

12 Irit Avissar et al, "Israeli banks surprised by EU sanctions threat", *Globes*, 23 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.globes.co.il/en/article.aspx?did=100105266>.

Comment l'Europe finance les activités des colonies israéliennes



Comment les banques israéliennes financent les activités des colonies



Même s'il est vrai qu'il est difficile d'avoir une image complète des contributions financières de l'Europe au projet de colonisation – tant directes qu'indirectes – il est possible d'en avoir une vue limitée. D'après les données compilées par Profundo, des sociétés privées et des organismes publics en Europe ont investi plus de 500 millions d'euros dans les banques israéliennes. Parmi eux, ce sont les actionnaires norvégiens qui ont le plus contribué, à hauteur de 200 millions d'euros environ, suivis par ceux du Royaume-Uni et de la France.¹³ Étant donné la fongibilité des capitaux financiers employés par ces personnes morales et le fait que les banques israéliennes jouent un rôle clé dans le maintien et la promotion des activités israéliennes de colonisation, il existe un risque réel que les investissements européens facilitent les activités des colonies israéliennes illégales en violation du droit international.¹⁴

De la contrainte juridique à la puissance normative

Les mesures de différenciation entre Israël et les entités liées à la colonisation offrent la possibilité d'exclure les colonies des relations UE-Israël. La différenciation protège l'UE et ses États membres des effets nuisibles des actes d'annexion contraires au droit international d'Israël, les violations structurelles qui découlent de l'occupation prolongée d'Israël, et les engagements que ces actes entraînent au titre des lois internationales et nationales.

Compte tenu de son fondement en droit international et en législation nationale, la différenciation repose sur une logique différente du mouvement Boycott, Désinvestissement, Sanctions (BDS). Tandis que le mouvement BDS cherche à isoler Israël diplomatiquement, économiquement et culturellement, la différenciation cible uniquement les colonies et ses racines – et non l'État d'Israël dans ses frontières reconnues internationalement.

La différenciation est essentiellement «réflexive», en ce qu'elle est entraînée par la nécessité interne d'acteurs internationaux tels que l'UE et ses États membres pour protéger l'intégrité et l'efficacité de leurs propres ordres juridiques en s'assurant qu'ils ne donnent pas de portée juridique à des actes contraires au droit international. L'UE et ses États membres sont sous l'obligation interne de s'assurer que leurs actions ne confèrent pas de reconnaissance de la souveraineté de la puissance occupante sur le territoire occupé et de s'assurer que leurs propres citoyens et entreprises respectent bien les lois. En résumé, la différenciation repose sur la nécessité de l'UE de défendre son ordre légal.

13 Barbara Kuepper, "Investments in Israeli banks: A Research paper Prepared for Bank Tracks", Profundo Research & Advice, 24 février 2016, disponible à l'adresse http://www.banktrack.org/manage/ems_files/download/investments_in_israeli_banks_banktrack_151020.pdf/investments_in_israeli_banks_banktrack_151020.pdf.

14 Pour en savoir plus sur l'intégration entre les secteurs financiers européen et israélien, Cf. "EU differentiation and Israeli settlements", le Conseil européen des relations internationales, 22 juillet 2015, disponible à l'adresse http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_israeli_settlements3076. Cf. également "Financing the Israeli Occupation", Who Profits, octobre 2010, disponible à l'adresse <http://www.whoprofits.org/sites/default/files/WhoProfits-IsraeliBanks2010.pdf>.

La différenciation ne devrait pas être considérée comme une action politiquement coercitive comme les sanctions – mais plutôt comme l'application correcte, pleine et effective de la législation de l'UE et des États membres. Le droit a été créé pour dissuader toute acquisition illégale de territoire et rendre l'occupation non viable. En ce faisant, elle définit un système de mesures d'incitation et de dissuasion qui sont automatiquement déclenchées par l'application pleine et effective de la législation nationale d'un État tiers.

Les possibilités de maintenir et d'intensifier les relations privilégiées avec l'UE dépendent de l'application appropriée de la différenciation par les autorités israéliennes et des sociétés qui veulent conserver ces relations privilégiées. Afin de protéger l'ordre juridique de l'UE contre les effets nuisibles des actions contraires au droit international, Israël peut uniquement y être intégré et avoir accès à l'Europe s'il respecte les réglementations, politiques et valeurs européennes (y compris le respect de la Ligne verte de 1967). Le secteur financier n'est qu'un domaine parmi d'autres mais cela montre qu'il manque peu de choses pour que la différenciation commence à avoir des conséquences sur les aspects très appréciés des relations UE-Israël qui sont potentiellement exposées aux activités des colonies. C'est en allant encore plus loin sur cette voie que le bon fonctionnement du droit communautaire adoptera une valeur normative.

Israël a essayé de mettre fin à cette différenciation en promouvant une politique de confrontation avec l'UE. Pour autant, l'histoire a montré que lorsque l'UE est restée sur ses positions, Israël a finalement choisi d'appliquer sa propre différenciation interne afin de continuer à avoir accès aux aspects de ses relations bilatérales avec l'UE auxquelles le pays accorde une importance. Ce fut le cas lorsqu'il accepta d'exclure les produits des colonies de son accord de libre-échange avec l'UE et lorsqu'il a signé le programme Horizon 2020 de l'UE, qui exclue les entités liées à la colonisation israélienne. Israël a fait de même lorsqu'il s'est engagé à adopter sa propre différenciation dans les lignes de production nationales avicoles, laitières et bio en vue de satisfaire les exigences de l'UE en matière d'importation. Ne pas exclure les colonies israéliennes de ces instances aurait compromis les avantages et les accès dont bénéficient les sociétés israéliennes situées en Israël sans liens d'activités avec les colonies.

Différenciation: quelle est la position de l'UE maintenant?

Dans l'année qui a suivi la publication de l'article de l'ECFR sur la différenciation de l'UE, celle-ci a été appliquée de manière plus rigoureuse – mais encore limitée – dans certains domaines, au niveau tant européen que national.

En dépit de la pression israélienne décrite ci-dessous, l'UE a largement appliqué ses directives de financement de juillet 2013 visant à empêcher les entreprises des colonies d'avoir accès aux fonds européens, notamment via son projet R&D Horizon 2020. De toute évidence, ces

directives de financement ont été relativement efficaces. En novembre 2015, la Commission européenne publia également ses directives attendues depuis longtemps sur les règles d'étiquetage des produits provenant des colonies israéliennes.¹⁵ Leur mise en œuvre et leur application, toutefois, a tendance à varier entre les États membres.

Les États membres ont pour la plupart préféré canaliser leurs efforts pour promouvoir la différenciation par le biais des institutions de l'UE plutôt que de manière bilatérale, avec deux exceptions notables: les Pays-Bas, qui ont décidé de restreindre le paiement des pensions de retraite aux ressortissants hollandais vivant dans les colonies israéliennes à partir de janvier 2016, comme le veut sa législation nationale; et la France qui, en novembre 2016, publia ses propres directives sur les règles d'étiquetage des produits provenant des colonies israéliennes.¹⁶

Dans le même temps, les diplomates européens ont fait preuve d'une plus grande propension et aptitude à défendre les mesures de différenciation, en commençant par la Haute Représentante de l'UE, Federica Mogherini, lorsqu'elle réfuta les critiques du Congrès américain.¹⁷ L'ambassadeur de l'UE en Israël, Lars Faaborg-Andersen, a également cherché à contrer les tentatives israéliennes de contester la politique européenne, en signalant que jusqu'à ce qu'un accord de paix israélo-palestinien soit conclu, l'UE «continuera de faire la différence entre Israël à l'intérieur de ses frontières reconnues internationalement et les colonies.»¹⁸

De plus, un rapport de 2015 des chefs de mission de l'UE à Jérusalem a formulé plusieurs recommandations destinées à promouvoir la différenciation de l'UE, dont notamment la proposition de renforcer les efforts visant «à sensibiliser les citoyens et les entreprises de l'UE sur les risques liés aux activités économiques et financières des colonies [...]».¹⁹ En juin 2016, la conclusion d'un Conseil des affaires étrangères (CAE) tenait le même langage, qui reconnaissait «l'importance de renforcer la capacité aussi bien au sein des délégations de l'UE que dans les ambassades des États membres de travailler efficacement sur les questions commerciales et des droits de l'homme, y compris en aidant

les défenseurs des droits de l'homme à mettre au point une responsabilité des entreprises et en donnant des conseils aux sociétés sur les Principes directeurs des [Nations Unies]».²⁰ Le fleuron de la stratégie «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée», publié le même mois, est également un engagement vers le respect absolu du droit européen et international en intensifiant la coopération avec Israël et l'Autorité palestinienne (AP).²¹

À ce jour, 17 États membres de l'UE ont émis des notes d'information avertissant leurs entreprises sur les conséquences juridiques, financières et de réputation auxquelles elles pourraient encourir dans leurs transactions avec des sociétés liées aux colonies israéliennes. En plus, les Pays-Bas poursuivent depuis longtemps une politique visant à décourager les liens commerciaux avec les colonies israéliennes même s'ils n'ont pas publié de note d'information dans ce sens.

Ailleurs, les organismes de défense des droits de l'homme des Nations Unies ont examiné plusieurs rapports sur les entreprises qui tirent profit des colonies israéliennes et de la complicité des sociétés dans la criminalité internationale.²² En mars 2016, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a demandé la création d'une base de données de toutes les entreprises – aussi bien israéliennes qu'internationales – ayant tissé des liens économiques avec les colonies.²³ Cela a été suivi en septembre 2016 par une déclaration de la Cour pénale internationale (CPI) selon laquelle elle considérerait comme des violations du droit international toute exploitation des ressources naturelles et toute dépossession illégale de terre.²⁴

Comprendre la politique de non-exécution

Il ne fait aucun doute qu'un pas de plus a été franchi dans l'élargissement du consensus des États membres de l'UE sur la différenciation et leur compréhension de la nécessité juridique qui sous-tend ces mesures. Un projet de proposition de conclusion du CAE de janvier 2016 sur le PPPO soutenu par une majorité d'États membres comportait des termes plus fermes que les conclusions précédentes. Il affirmait une volonté de «faire la distinction sans équivoque et explicitement entre Israël

15 "Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967", la Commission européenne, 11 novembre 2015, disponible à l'adresse http://www.eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/news/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_of_goods_en.pdf.

16 Avis aux opérateurs économiques relatif à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967", 24 novembre 2016 disponible à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=AE9D6C55B501756D63EBDF11A39F4D43.tpdilaovv_2?cidTexte=JORFTEXT000033464109&dateTexte=&olAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000033464374.

17 Cf. commentaire de Federica Mogherini : «L'UE a décidé de faire la distinction nécessaire entre les colonies israéliennes des territoires occupés d'une part, et Israël dans ses frontières avant 1967 d'autre part, ce qui a permis le développement de nos relations bilatérales dans le cadre de l'Accord d'association de 1995» in «Letter to US Senator Ted Cruz and the signatories of the letter of November 9», 23 décembre 2015, disponible à l'adresse http://www.al-monitor.com/pulse/files/live/sites/almonitor/files/documents/2016/HRVP_8_Jan_2016_Letter_to_Senators.pdf.

18 Cf. commentaire de Lars Faaborg-Andersen : «L'UE a été accusée d'une série de péchés, notamment aujourd'hui à cette tribune : antisémitisme, hypocrisie, immoralité, récompenser le terrorisme, détruire des emplois palestiniens. Ces allégations ont été faites par des individus issus de l'élite de ce pays», in Tovah Lazaroff, "Israel cheapens memory of Holocaust by likening settlement labels to Nazi boycott, EU envoy says", le *Jerusalem Post*, 18 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Israel-cheapens-memory-of-Holocaust-by-likening-settlement-labels-to-boycott-EU-envoy-says-434505>.

19 Donald Macintyre, "Israeli settlements: EU fails to act on its diplomats' report", le *Guardian*, 12 juillet 2016, disponible à l'adresse <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/israeli-settlements-eu-fails-to-act-on-its-diplomats-report>.

20 "European Council Conclusions on Business and Human Rights", le Conseil européen, 20 juin 2016, disponible à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-fac-business-human-rights-conclusions/>.

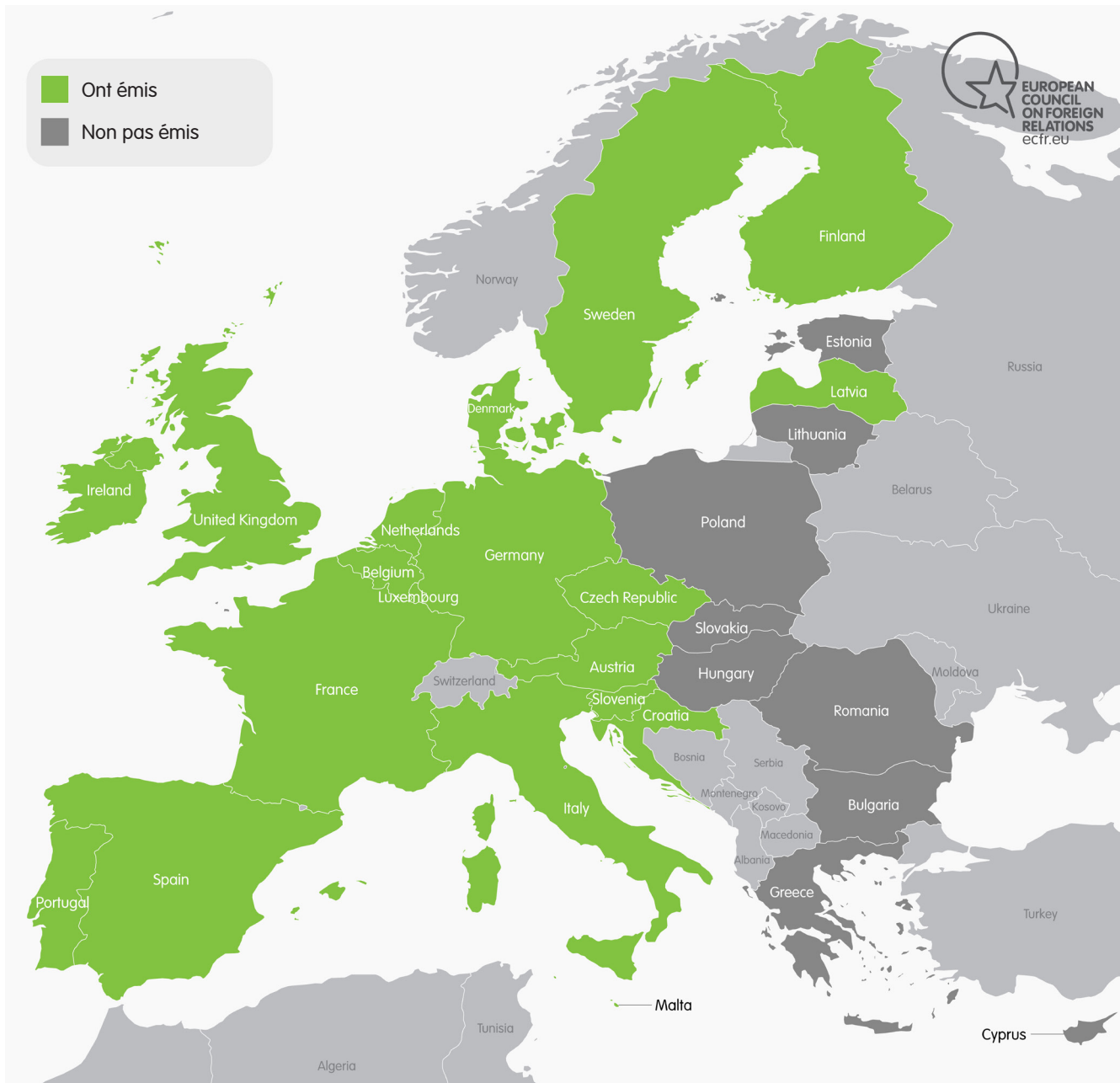
21 "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", le Service européen pour l'action extérieure, 28 juin 2016, disponible à l'adresse http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160628_02_en.htm.

22 Comparez les rapports de juin 2013 et de janvier 2014 par Richard Falk, le rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, disponible à l'adresse http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23%20-21_en.pdf et <http://www.refworld.org/docid/531439e44.html>. Cf. aussi "Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem", le Conseil des Nations Unies pour les droits de l'homme, 7 février 2013, disponible à l'adresse <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/oaed277dcb2bcf585257b0400568621?OpenDocument>.

23 "Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories", le Conseil des Nations Unies pour les droits de l'homme, 22 mars 2016, disponible à l'adresse <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/827CFB704068F7B985257F850071154A>.

24 John Vidal & Owen Bowcott, "ICC widens remit to include environmental destruction cases", le *Guardian*, 15 septembre 2016, disponible à l'adresse <https://www.theguardian.com/global/2016/sep/15/hague-court-widens-remit-to-include-environmental-destruction-cases>.

Etats membres ayant émis des avis sur le commerce avec les colonies



et tous les territoires occupés par Israël en 1967, en assurant entre autres que tous les accords de l'UE avec l'État d'Israël, ne sont pas applicables sur le plan de la forme et de la mise en œuvre, à ces territoires.»

Malgré les beaux discours, Israël a semé la discorde au niveau du CAE, en affaiblissant la résolution des États membres individuellement, sachant que les décisions du Conseil des Affaires étrangères ont besoin d'un soutien unanime. Les termes utilisés en janvier 2016 par le CAE cités ci-dessus ont été acceptés à l'unanimité dans le groupe de travail Maghreb-Mashreq, et ont recueilli le soutien d'une majorité des États membres au niveau du Comité politique et de sécurité (CoPS), y compris le Quint (France, Allemagne, Italie, Espagne et le Royaume-Uni). Cependant Israël a pu modérer le projet final en cooptant un petit nombre d'États

à la dernière minute – en commençant par la Grèce, suivie de la Pologne, de la Bulgarie et de la Hongrie.

EU member state business Advisories on Israeli Settlements
 Pour plusieurs États, la perspective de tisser des liens bilatéraux renforcés avec Israël est incroyablement attrayante. La Grèce, par exemple, est intéressée par un accord de coopération énergétique avec Israël (et Chypre) et est par conséquent sensible à des compromis politiques sur la question palestinienne pour garder des liens avec Israël. Cependant, la décision d'Israël de se réconcilier avec l'ennemi de la Grèce – la Turquie – à laquelle s'ajoute une opinion publique grecque largement pro-palestinienne signifie que Syriza, le parti de gauche au pouvoir, n'aura peut-être pas toujours le même désir de défendre les intérêts israéliens.

Ces calculs diffèrent de ceux des pays d'Europe de l'Est dont

les élites et les peuples sont nettement plus pro-israéliens. S'il est vrai que les intérêts commerciaux ont joué un rôle dans l'orientation de ces relations, le sens d'injustice historique perpétré à l'encontre de leurs populations juives pendant la Seconde guerre mondiale continue de peser lourd. Ainsi, il existe une sensibilité nationale dans plusieurs de ces pays quant aux actions qui sont perçues comme un boycott ou comme portant préjudice à Israël.

Israël a tiré parti de la même constellation d'États pour entraver et politiser l'application des règles d'étiquetage de l'UE en incitant les gouvernements, parlements et députés nationaux à s'y opposer énergiquement. À l'époque, *Politico* illustre cette réaction hostile en ces termes: «le ministre hongrois des Affaires étrangères Péter Szijjártó a qualifié ces règles «d'irrationnelles» tandis que le ministre tchèque de la Culture Daniel Herman exhortait les pays à «rejeter les efforts de discrimination contre la seule démocratie du Moyen-Orient». Le parlement tchèque a adopté une résolution invitant le gouvernement à ne pas appliquer la décision». ²⁵ Pendant ce temps, le ministre grec des Affaires étrangères Nikos Kotzias était soupçonné d'avoir informé le Premier ministre Binyamin Netanyahu de l'opposition de son pays à l'étiquetage des produits provenant des colonies. ²⁶

Aux Pays-Bas, la pression politique due à un lobbying intense de la part de groupes de pression et du gouvernement israélien a retardé la réduction des paiements de pension de retraite aux ressortissants hollandais vivant dans les colonies. Et ce, en dépit de la décision annoncée pour la première fois en 2002 par le Premier ministre hollandais actuel, Mark Rutte – à l'époque secrétaire d'État pour les affaires sociales et l'emploi – qui avait expliqué que les dispositions en matière de sécurité sociale avec Israël ne s'appliquaient pas aux colonies, compte tenu de la non reconnaissance hollandaise de la souveraineté israélienne sur les TPO. Au cours des 14 années suivantes, selon une enquête réalisée par le quotidien hollandais *NRC Handelsblad*, les ministres hollandais ont cherché à entraver et à contourner discrètement la bonne exécution de la loi hollandaise afin de continuer à verser tous les mois la totalité des pensions aux colons néerlandais. ²⁷ Par ce moyen, le gouvernement néerlandais a fait une exception qui profite aux colonies israéliennes contrairement à son attitude envers d'autres territoires tels que le Sahara occidental et la République turque de Chypre du Nord – qui ne relèvent pas non plus des dispositions bilatérales néerlandaises.

Pendant ce temps, les gouvernements britannique et français ont répondu à la pression israélienne en durcissant

²⁵ Vince Chadwick & Maia De La Baume, "How one phrase divided the EU and Israel", *Politico*, 4 janvier 2016, disponible à l'adresse <http://www.politico.eu/article/best-before-1967-how-the-eu-labeled-israels-occupied-territories-food-labels-european-commission/>.

²⁶ Raphael Ahren, "Greece set to oppose EU settlement labelling", le *Times of Israel*, 30 novembre 2016, disponible à l'adresse http://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/greece-set-to-oppose-eu-settlement-labeling/.

²⁷ Derk Stokmans & Leonie van Nierop, "Wat gaat er mis als we gewoon blijven betalen?", *NRC Handelsblad*, 17 juin 2016, disponible à l'adresse <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/06/17/wat-gaat-er-mis-als-we-gewoon-blijven-betalen-a1401936>. Pour un résumé et une analyse en anglais de l'enquête de NRC, cf. Hanine Hassan, "Why are the Dutch funding settlers in Palestine?", *Al Jazeera*, 3 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/06/dutch-funding-settlers-palestine-160627121422098.html>.

leurs positions contre les boycotts d'Israël et en limitant le mouvement BDS, en écho à la situation aux États-Unis. ²⁸ S'il est vrai que les responsables européens ont parfaitement raison de lutter contre les efforts visant à ne pas établir de distinction entre mesures de différenciation et BDS, les efforts destinés à légiférer contre le droit au boycott envoient des signaux inquiétants. Ils soulèvent de graves questions quant à la liberté d'expression qui dépassent le conflit israélo-palestinien; ils semblent démentir le soutien européen en faveur des stratégies palestiniennes non-violentes; et risquent de mal interpréter les obligations légales des tiers lorsqu'ils font affaire avec les sociétés des colonies israéliennes, notamment leur droit d'exclure en toute légalité les fournisseurs et investissements liés aux colonies.

Optimiser les résultats et le consensus

Face à ce qui ressemble à une campagne efficace et bien orchestrée par Israël pour ébranler la politique européenne envers ses colonies, l'un des défis des responsables de l'UE consiste à résoudre la quadrature du cercle entre l'optimisation des résultats et du consensus au niveau ministériel. Il n'y a pas de règle absolue quant à la façon de procéder. Affronter le climat politique dans les 28 États membres sera toujours difficile. Beaucoup de choses dépendent aussi du capital politique que les États obstrueteurs sont prêts à sacrifier pour obtenir une contrepartie avec Israël, et de l'influence que les États respectueux des lois (ceux qui comprennent la nécessité qui sous-tend les mesures de différenciation) sont prêts à exercer pour obtenir un consensus pour qu'une telle approche aboutisse.

L'aptitude d'Israël à diviser et régner parmi les États membres signifie qu'il sera plus difficile d'avancer la différenciation au niveau politique. Le fait d'avoir utilisé les «bloqueurs de l'est», n'a toutefois pas fait reculer le positionnement de l'UE. Après tout, les États membres du côté d'Israël ont relativement peu de poids politique sur cette question. Par exemple, même s'il n'a pas réussi à relever la barre en termes de langue, le texte de compromis du CAE de janvier 2016 a néanmoins réitéré la position la plus ambitieuse présentée par l'UE à ce jour. ²⁹

La crise de légitimité plus large à laquelle doit faire face l'UE, telle qu'elle s'illustre dans le Brexit et dans la crise des

²⁸ En février 2003, la France a adopté la loi Lellouche, interdisant les boycotts pour des raisons d'ethnicité, de nation, de race ou de religion, disponible à l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2003/2/3/JUSX0206165L/jo/texte>. En février 2016, le gouvernement britannique interdisait aux organismes financés par des fonds publics de s'engager dans des boycotts en délivrant de nouvelles directives en matière de passation de marché, disponible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-0116-complying-with-international-obligations>. Pour une analyse de la décision du RU, cf. Valentina Azarova, "Boycotts, International Law Enforcement and the UK's 'Anti-Boycott' Note", *Jurist*, 12 avril 2016, disponible à l'adresse <http://www.jurist.org/forum/2016/04/valentina-azarova-uk-note.php>.

²⁹ Le texte dit : «L'UE s'engage à garantir que – conformément au droit international – tous les accords entre l'État d'Israël et l'Union européenne doivent indiquer sans équivoque et explicitement leur inapplicabilité aux territoires occupés par Israël en 1967, à savoir le Plateau du Golan, la Cisjordanie y compris Jérusalem-Est et la bande de Gaza. [...] L'UE et ses États membres réitérent leur engagement de garantir une mise en œuvre continue pleine et effective de la législation existante de l'Union européenne et des dispositions bilatérales applicables aux produits des colonies». Énoncé pour la première fois dans les conclusions du Conseil de l'Europe sur le processus de paix au Moyen-Orient, 10 décembre 2012, disponible à l'adresse https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224290/evidence-eeas-council-conclusions-middle-east-peace-process-dec-2012.pdf.

réfugiés, entrave également les efforts vers une mise en œuvre pleine et efficace de la législation de l'UE et des positions de politique dans tous les États membres. Plus généralement cela s'est déjà traduit par moins de cohésion parmi les membres et aussi par des États bafouant individuellement et plus ouvertement les règles de l'UE à un moment où le pouvoir échappe Bruxelles. En l'absence d'aptitude ou de volonté à aligner les États qui bloquent sur la question des colonies israéliennes, une action européenne plus ferme est susceptible de se produire par le biais de coalitions ad-hoc. L'appel lancé par 16 États membres demandant une directive communautaire sur le bon étiquetage des produits provenant des colonies en est un exemple et cette façon de faire pourrait être reproduit face à d'autres problèmes.

Il convient cependant de rappeler que l'appareil juridique et politique ainsi que les impératifs juridiques accompagnants le processus de différenciation existent déjà dans la plupart des cas. Ce qu'il manque, ce n'est pas tant de nouvelles lois ou de nouvelles politiques mais la mise en œuvre pleine et efficace de la législation existante et des positions politiques. La rectification d'une mise en œuvre insuffisante n'a pas besoin de justification politique. Et en fait, la Commission européenne peut rectifier nombre de ces insuffisances à partir du mandat existant du CAE sans avoir recours à un accord supplémentaire du Conseil de l'Europe.

Comprendre le refus israélien

Le refus israélien doit être compris dans le contexte des tentatives (en Israël et à l'étranger) de normaliser l'occupation et de réaliser la vision d'un «Grand Israël» via une annexion rampante et une gestion du conflit. Dirigé par une nouvelle génération d'hommes de droite (nombre d'entre eux appartenant à la coalition actuellement au pouvoir), le gouvernement israélien a cherché à gagner une reconnaissance internationale de ses revendications sur Jérusalem-Est et la Cisjordanie et à fusionner ces territoires avec Israël. Des efforts concertés ont également été déployés contre l'UE pour délégitimer et dissuader les responsables européens de continuer à différencier Israël et ses colonies. On peut trouver une manifestation essentielle des deux phénomènes dans la «campagne furtive» menée par le Congrès américain pour légiférer en faveur des revendications israéliennes et décourager la politique de l'UE, notamment dans les négociations du traité de libre-échange transatlantique entre les États-Unis et l'UE.³⁰

Même si Israël était resté relativement calme en réponse aux mesures plus substantielles de l'UE – telles que celles relatives aux produits bio, avicoles ou laitiers – il a farouchement réagi aux directives en matière d'étiquetage. Contrairement à d'autres mesures plus techniques, l'étiquetage a offert à Israël la perspective d'interrompre ou du moins de retarder le processus de différenciation en accusant l'UE d'antisémitisme en comparant ses mesures avec l'imagerie historique de la souffrance des Juifs.

³⁰ Pour en savoir plus, cf. Lara Friedman, "The Stealth Campaign in Congress to Support Israeli Settlements", *LobeLog*, 1er décembre 2015, disponible à l'adresse <https://lobelog.com/the-stealth-campaign-in-congress-to-support-israeli-settlements/>.

La campagne anti UE d'Israël fut verticale, «top down», le Premier ministre Netanyahu avertissant que «nous nous souvenons de l'histoire et nous nous souvenons de ce qui s'est passé lorsque les produits des Juifs étaient étiquetés en Europe. L'étiquetage des produits de l'État juif par l'Union européenne fait renaître de mauvais souvenirs. L'Europe devrait avoir honte d'elle, elle a pris une décision immorale».³¹ Le ministre israélien de la Justice, Ayelet Shaked déclarait de son côté: «l'hypocrisie de l'Europe et la haine d'Israël ont franchi toutes les lignes».³²

Les reproches les plus tonitruants ne sont pas venus que des politiciens de droite et du mouvement de colonisation. Le même argumentaire a été repris par les leaders des travaillistes de centre-gauche et des centristes Yesh Atid, Isaac Herzog et Yair Lapid respectivement, qui ont pris l'habitude de défendre la légitimité des colonies devant des auditoires internationaux. Le fait qu'Herzog ne fasse pas de distinction entre l'étiquetage de l'UE et «un acte de violence par des extrémistes» reflète également un virage à droite dans la politique et la société israélienne, et la prise en considération de l'idéologie des colons.³³ Le *laissez faire* de l'UE et des États-Unis face à la politique de colonisation d'Israël est également en partie responsable.

Pour autant, la réponse des leaders de l'opposition israélienne ne devrait pas entraîner une remise à plat de la part de l'Europe. Par le passé, les deux leaders ont exercé des fonctions sous l'autorité de Netanyahu. Isaac Herzog recommencera peut-être à l'avenir, tandis que Yair Lapid cherche à s'aligner davantage sur le mouvement de colonisation en prévision d'une future conquête du poste de Premier ministre. Plus fondamentalement, tous les gouvernements israéliens, qu'ils soient menés par le parti travailliste ou le Likoud, ont fait progresser le projet de colonisation. Si la politique israélienne doit devenir plus pragmatique, la variable clé sera la structure incitative/dissuasive en place. Le plus important sera de savoir si Israël commencera à sentir les conséquences en continuant non seulement sur la voie des violations systématiques du droit international par son occupation prolongée mais aussi en sapant et en interprétant à tort les normes du droit international.

Faut-il montrer Israël du doigt?

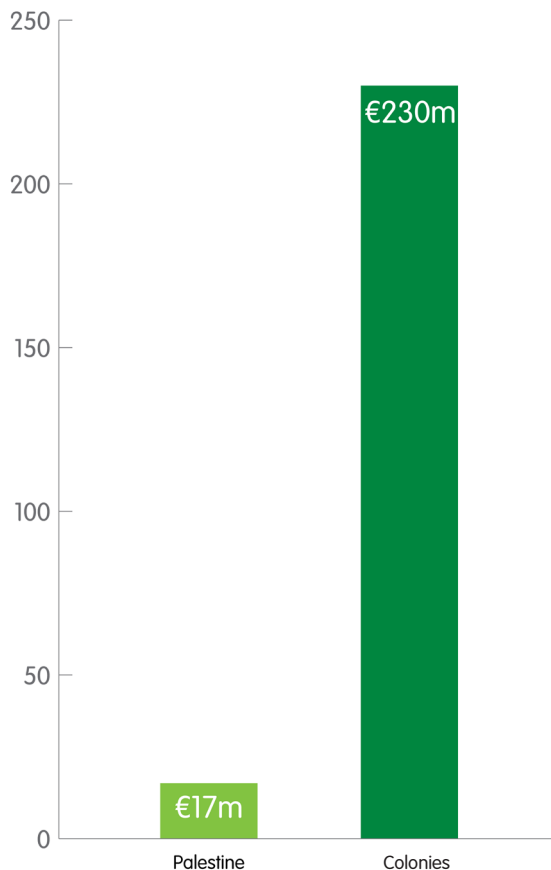
Nul ne peut nier que l'UE continue à consacrer énormément de temps, d'argent et d'énergie à s'occuper du conflit, ce qui reflète à la fois son rôle historique et son profond engagement envers Israël. Il est également indéniable qu'Israël a souvent été traité différemment

³¹ "PM Netanyahu's response to the EU decision regarding product labelling", le ministère israélien des Affaires étrangères, 11 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/PM-Netanyahu-responds-to-EU-decision-regarding-product-labeling-11-November-2015.aspx>.

³² "Shaked says European 'hatred' of Israel 'crossed every line'", le *Times of Israel*, 11 novembre 2015, disponible à l'adresse http://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/shaked-says-european-hatred-of-israel-crossed-every-line/.

³³ Raoul Woolliff, "Herzog tells UK that labeling settlement goods 'rewards terror'", le *Times of Israel*, 3 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.timesofisrael.com/herzog-tells-uk-labeling-settlement-goods-rewards-terror/>.

Valeurs des exports provenant des colonies et de la Palestine vers l'Europe



Source: Commission européenne, Banque mondiale

*Les plus récentes données disponibles proviennent de 2012

des autres États. Mais loin d'être sanctionné, Israël a constamment été traité avec un degré d'exceptionnalisme qui lui a été bénéfique et qui l'a protégé du poids de l'ordre international. En procédant ainsi, l'UE a cherché à protéger Israël des conséquences qui auraient autrement eu lieu si le droit communautaire avait correctement fonctionné. En mêlant efficacement contraintes juridiques et politique, l'UE s'est également rendue plus vulnérable aux contre-mesures israéliennes.

Il ne faut pas non plus oublier que l'UE a adopté des positions bien plus dures en réponse à l'occupation et à l'annexion de la Crimée par la Russie. Elle a imposé des sanctions aux entreprises russes, notamment des «mesures restrictives» qui interdisent à des sociétés basées en UE d'acheter de l'immobilier, de financer des entreprises criméennes et d'y proposer des services touristiques. L'UE a également interdit à ses ressortissants et à ses entreprises de vendre ou d'acheter des produits financiers liés à certaines institutions financières russes.³⁴

Pour autant, cela n'a pas empêché la campagne de

³⁴ Pour de plus amples détails sur les sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie concernant la crise en Ukraine, cf. «Sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie concernant la crise en Ukraine», l'Union européenne, 21 décembre 2015, disponible à l'adresse http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions_en.

désinformation d'Israël de promouvoir l'idée que l'UE s'en prend à Israël tout en n'arrivant apparemment pas à prendre des mesures semblables lorsqu'il s'agit d'autres «querelles territoriales qui se déroulent de nos jours dans le monde entier, y compris au sein de [l'UE] ou juste à sa porte».³⁵ En agissant ainsi, Israël s'est défendu en disant que l'auto-détermination palestinienne n'est pas différente de la myriade d'autres mouvements indépendantistes de la planète, que les territoires palestiniens sont contestés plutôt qu'occupés et qu'ainsi les lois d'occupation ne s'appliquent pas pleinement.

Cependant, très peu de querelles territoriales sont considérées par l'UE, l'ONU ou une majorité d'États tiers comme entraînant une occupation belligérante. Inversement, le poids écrasant de l'opinion laisse peu de doute quant au statut du territoire palestinien – même si les partisans des colonies d'Israël essayent de revendiquer le contraire.³⁶ Il existe un consensus international quasi unanime et une accumulation d'opinions juridiques reconnaissant la nature occupée des territoires palestiniens et l'illégalité des actions d'Israël. Aucun pays dans le monde ne soutient les revendications israéliennes sur les territoires palestiniens, y compris le Conseil de sécurité de l'ONU, l'UE et la Cour internationale de Justice. En outre, l'État de Palestine a été reconnu bilatéralement par 136 États sans parler du fait qu'elle est membre d'institutions internationales et signataire d'une multitude de traités internationaux.

Tout comme les exigences légales qui régulent les interactions des tiers avec le territoire occupé, un autre moteur important de l'action de l'UE qui met le cas des TPO à part est le problème potentiel de chevauchement des compétences. Cela arrive en raison des portées territoriales incompatibles contenues dans l'Accord d'association intérimaire relatif aux échanges et à la coopération de 1997 entre l'UE et l'Organisation de libération de la Palestine d'une part, et son Accord d'association avec Israël de 1995 de l'autre. Le résultat étant que les accords entre l'UE et Israël ne peuvent pas s'appliquer aux TPO car ces derniers sont déjà couverts par les accords entre l'UE et l'OLP. Cette considération ne s'applique pas au cas du Sahara occidental – ce que les critiques Israéliens désignent souvent comme une preuve apparente du traitement injuste que l'UE fait subir à Israël – étant donné que l'UE et ses États membres n'ont conclu aucune entente avec le Front Polisario ni reconnu la République arabe sahraouie démocratique (RASD).

Néanmoins, il conviendrait de proposer une justification légitime pour expliquer la concentration de ressources afin d'identifier et de remédier aux défaillances des relations entre l'UE et Israël. L'intensité de l'engagement entre l'UE

³⁵ Déclaration du ministre israélien des Affaires étrangères citée par Peter Beaumont in "EU issues guidelines on labelling products from Israeli settlements", le *Guardian*, 11 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/11/eu-sets-guidelines-on-labelling-products-from-israeli-settlements>.

³⁶ Dès les premiers jours de l'occupation par Israël du territoire palestinien en 1967, Israël a cherché à éviter la reconnaissance de l'applicabilité de la Quatrième Convention de Genève relative aux TPO de façon à permettre l'annexion de Jérusalem-Est et de laisser ouvertes toutes les options relatives aux frontières futures. Cf. "The Comay-Meron Cable reveals reasons for Israeli position on applicability of 4th Geneva Convention", Akevot, 20 mars 1968, disponible à l'adresse <http://akevot.org.il/en/article/comay-meron-cable/?full#/>.

et Israël et l'incidence de ces défaillances en est une. Le bien politique additionnel qui résulte de leur réparation face aux résultats politiques potentiellement nuisibles de les laisser ainsi, en est une autre.

Quid des palestiniens?

Une autre attaque fondamentale contre la différenciation a été de dire qu'elle entraîne «des préjudices économiques graves pour des dizaines de milliers de Palestiniens qui sont employés dans des usines en Judée et en Samarie [la Cisjordanie] dans de bonnes conditions et qui rapportent un salaire à la maison et à leur famille». ³⁷ L'argument selon lequel les colonies israéliennes représentent une source économique vitale pour la Cisjordanie a été largement réfuté. En fait, l'occupation d'Israël coûte bien plus cher à l'économie palestinienne que ce qu'elle peut contribuer par le biais de main d'œuvre palestinienne à faible coût pour les entreprises israéliennes situées dans les colonies. ³⁸

Selon un récent rapport de la conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'économie palestinienne serait au moins deux fois plus importante sans l'occupation israélienne. ³⁹ Un autre rapport du Bureau du Coordinateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Proche-Orient a souligné que «l'accès très limité aux Palestiniens à la terre et aux ressources naturelles dans la zone C de la Cisjordanie continue de freiner le développement économique et d'entraver l'investissement privé». ⁴⁰

Selon la Banque mondiale, autoriser le développement palestinien et l'accès aux ressources naturelles de la zone C apporterait trois milliards d'euros de plus (soit + 35 %) au PIB annuel des TPO et permettraient d'augmenter les emplois de 35 %. ⁴¹ Un rapport ultérieur de la Banque mondiale a ajouté que l'AP est privée de 255 millions d'euros supplémentaires (2,2 % du PIB) par an suite au Protocole de Paris qui détermine les dispositions économiques israélo-palestiniens dans le cadre des accords d'Oslo. En outre, il estime qu'Israël retient 569 millions d'euros (5,3 % du PIB) des recettes palestiniennes. ⁴²

Enfin, ce sont les Palestiniens eux-mêmes qui sont les mieux

³⁷ "Herzog: Settlement product labeling is 'European prize for terror'", le *Jerusalem Post*, 3 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.jpost.com/Breaking-News/Herzog-Settlement-product-labeling-is-European-prize-for-terror-431900>.

³⁸ Pour en savoir plus, cf. Nur Arafah et al., "How Israeli Settlements Stifle Palestine's Economy", *Al-Shabaka*, 15 décembre 2015, disponible à l'adresse <https://al-shabaka.org/briefs/how-israeli-settlements-stifle-palestines-economy/> et Dalia Hatuqa, "Palestinians lose \$285m in revenues due to Israel deal", *Al Jazeera*, 18 avril 2016, disponible à l'adresse <http://www.aljazeera.com/news/2016/04/palestine-loses-285m-revenues-due-israel-accords-160418153601943.html>.

³⁹ "Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory", CNUCED, 1er septembre 2016, disponible à l'adresse <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1317>.

⁴⁰ "Office on the UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process - Report to the Ad Hoc Liaison Committee", les Nations Unies, 19 avril 2016, disponible à l'adresse <https://unispal.un.org/DPA/DPR/UNISPAL.NSF/47D4E277B48D9D3685256DDC0612265/F73FFC4A55BAA49085257F95004B1115>.

⁴¹ "La zone C et l'avenir de l'économie palestinienne", Banque mondiale, 2 octobre 2013, disponible à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16686/AUS29220REPLACoEVIStIONo.January2014.pdf?sequence=1>.

⁴² "Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee", Banque mondiale, 19 avril 2016, disponible à l'adresse <http://documents.worldbank.org/curated/en/780371468179658043/text/104808-WP-v1-2nd-revision-PUBLIC-AHLC-report-April-19-2016.txt>.

placés pour évaluer si les actions de l'UE sont nuisibles à leurs intérêts. En ce qui concerne l'exclusion des activités des colonies israéliennes des accords avec Israël, les actions de l'UE sont en fait largement en deçà du boycott total des colonies réclamé par la société civile palestinienne, les syndicats et le leadership de l'OLP. Clairement, le consensus palestinien serait que l'UE fasse davantage et pas moins, pour endiguer l'activité des colonies.

Et ensuite? Un pivot de la position Française

Dans une perspective d'avenir, le danger existe que les efforts actuels de la France pour relancer les négociations ne soient guère concluants, ce qui risque de se traduire par encore plus de mesures incitatives mises sur la table ou par les mêmes démarches diplomatiques dans un format différent dans l'attente d'un réengagement des Etats-Unis. Cela pourrait inclure l'implication de l'Europe dans un processus régional sous l'égide de l'Égypte, ou même l'acceptation d'une forme quelconque d'ouverture russe. En d'autres termes, adopter un autre processus et temporiser au lieu d'avouer l'échec.

Dans certains quartiers, l'échec d'un autre round d'efforts diplomatiques aboutira quasi certainement à de nouveaux appels à la reconnaissance d'un État palestinien. Cela pourrait potentiellement mener à une seconde vague de reconnaissances européennes qui profiterait de l'impulsion donnée fin 2014 à la suite de la reconnaissance de la Palestine par la Suède. Par-delà l'Atlantique, les derniers mois du mandat du Président Obama pourraient être les témoins d'une forme d'exercice de recadrage des Etats-Unis, où d'une réaffirmation des paramètres pour préparer le terrain à de futures négociations. Pendant ce temps, les Palestiniens poursuivront leurs efforts en quête de victoires largement symboliques dans les forums internationaux, tout en militant en faveur d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les colonies israéliennes.

S'il est vrai que le potentiel et l'utilité de chaque piste varient, la décision de poursuivre l'une d'elles ne peut pas signifier le gel des mesures de différenciation. Sans remettre en question fondamentalement les calculs coût/bénéfice qui étayent le soutien continu de l'opinion publique israélienne pour le *statu quo*, il est peu probable que l'un ou l'autre de ces efforts puisse créer les conditions nécessaires à des pourparlers significatifs, ni faire avancer vraiment la souveraineté palestinienne sur le terrain ou des perspectives d'aboutir à une solution à deux États. Toute initiative diplomatique aura davantage d'impact une fois associée à une série claire de mesures de dissuasion envers ceux qui sapent le fondement d'une solution à deux États. Le fonctionnement même du droit communautaire pour assurer la non-reconnaissance des colonies israéliennes et garantir l'application pleine et effective du droit de l'UE transforme ces mesures de dissuasion en des mesures de différenciation encore plus complètes et effectives.

Recommandations

Continuer à restreindre la colonisation israélienne

Une distinction incontestable et explicite doit continuer à être faite entre Israël et tous les territoires qu'il a occupés en 1967. La Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les gouvernements des États membres doivent continuer à défendre l'importance de la Ligne verte de 1967 en garantissant la non-applicabilité de tous les accords existants et futurs de l'UE conclus avec l'État d'Israël sur les colonies. Les parlements européens ont un rôle important à jouer à cet égard afin de maintenir l'intégrité et l'efficacité de l'ordre juridique de l'UE.

Identifier des domaines où les pratiques de l'UE se télescopent avec la législation nationale

Il reste plusieurs cas où la mise en œuvre du droit communautaire et de la politique de l'UE sont défectueux et ces cas n'ont pas encore été complètement traités. Toutefois, des mesures correctives dans les relations avec Israël ont, jusqu'à maintenant, eu tendance à être *ad hoc* et très rarement proactives, car les États membres préfèrent souvent utiliser la Commission européenne comme bouclier de protection. Dans de nombreux exemples, ces mesures dépendaient d'instigations de tiers et de défis juridiques visant à exposer et à corriger des cas de mauvaise mise en œuvre du droit communautaire, souvent une fois que ces relations sont déjà en place.

La différenciation peut être plus efficace uniquement si les États membres s'engagent eux-mêmes davantage à mettre en œuvre leurs propres exigences juridiques et à identifier les cas de mauvaise application de leur législation nationale. La Commission européenne doit s'assurer de la mise en œuvre totale par les États membres et du suivi des décisions antérieures qui ont été prises, comme celles portant sur l'étiquetage. Elle doit également mettre en garde ces États qui sont tentés d'obstruer la faculté de l'ordre juridique de l'UE à assurer son intégrité et efficacité une fois que des manquements ont été identifiés.

Contrôler si Israël respecte les exigences de l'UE en matière de différenciation

La Commission européenne devrait entreprendre un audit en vue de vérifier si Israël est allé au bout de ses engagements d'adopter et de fournir des garanties institutionnelles pour ses propres mesures de différenciation conformément aux exigences de l'UE, notamment au sein des productions avicoles et laitières israéliennes.

Faire adopter des mesures de mise en conformité fiables par les instances nationales de régulation

Afin de s'assurer que les activités des entités nationales

respectent les critères juridiques inscrits dans la loi nationale, les autorités réglementaires nationales devraient émettre des directives appropriées et cohérentes avec leur politique nationale pour garantir une mise en conformité fiable des entreprises, des banques et des fonds de pension. Ces mesures de mise en conformité fiable devraient orienter les organismes publics, les acteurs privés et les autres entités juridiques nationales en ce qui concerne les transactions financières, les investissements, les achats et la passation des marchés en lien avec les activités des colonies israéliennes. Clarifier les risques en cas de liens économiques avec les entreprises liés aux colonies

Les entreprises européennes impliquées dans des activités financières ou économiques avec les colonies – même indirectement – pourraient prendre de sérieux risques juridiques, financiers et de réputation. L'émission de notes d'informations commerciales par une majorité d'États membres est un progrès important mais il reste encore beaucoup à faire pour que ces notes d'informations commerciales et les positions qu'elles contiennent soient opérationnalisées et transposées dans des mesures réglementaires au sein du droit national. En outre, ces notes d'informations devraient être adoptées par les instances de régulation nationale et devraient détailler les responsabilités auxquelles ces entreprises peuvent s'exposer au titre des lois nationales en cas de liens économiques ou commerciaux avec des entreprises travaillant dans ou avec les colonies.

Des États membres tels que la France et le Royaume-Uni qui ont légiféré contre les boycotts doivent également faire plus pour clarifier que ces mesures n'altèrent pas la législation nationale, sa politique vis-à-vis le conflit et son engagements envers le droit international, et qu'elles ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux tels que le droit à la liberté d'expression. Cela signifie qu'il conviendrait de réaffirmer aux entreprises les notes d'informations spécifiques aux colonies ainsi que leur engagement à mettre en œuvre les principes directeurs des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises (UNGP).

Définir une position cohérente de l'UE sur la manière de faire face aux situations d'occupation et d'annexion

Compte tenu de l'accumulation des pratiques juridiques de l'UE face à diverses situations d'annexion et d'occupation, il convient de mieux examiner comment garantir la mise en œuvre pleine et effective des lois de l'UE par le biais d'une approche de principe fondée sur des règles pour l'ensemble des relations de l'UE. La tendance devrait être à l'amélioration du respect des impératifs juridiques, pas moins. Pour y arriver, l'UE devra développer davantage sa politique et positions légales envers ces conflits, notamment celles sur les pratiques d'une autorité étrangère. Les conséquences insuffisamment examinées des activités du Maroc au Sahara occidental sur ses relations avec l'UE et ses États membres en sont un bel exemple.

S'assurer que les délégations de l'UE peuvent contrôler le respect des droits de l'homme par les entreprises européennes concernées par les activités des colonies

Selon les conclusions du CAE de juin 2016, cette responsabilité devrait incomber à la Commission européenne. Un engagement plus fort des États membres envers l'UNGP et l'intégrité de la règle de droit nationale s'impose, tout comme une meilleure compréhension des effets des activités des entreprises à l'étranger dans les colonies, et une plus grande volonté de soulever ces questions dans les dialogues politiques avec les pays tiers.

Dans le droit fil du Plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie, l'UE et ses États membres devraient encourager les entreprises à respecter leurs obligations légales lorsqu'elles travaillent dans des zones de conflit.⁴³ Dans la mesure où l'UE et ses États membres ont entrepris d'inscrire l'UNGP dans leur politique publique, ces engagements devraient être traduits dans des mesures réglementaires concrètes, y compris dans les relations externes de l'UE. Cela est important pour s'assurer que les autorités nationales ne confèrent pas d'effet juridique à des faits et actes illégaux sur le plan international, en particulier là où des entreprises travaillent dans des situations à haut risque de violations structurelles des droits de l'homme, comme dans les TPO et au Sahara occidental.

Parvenir à un consensus européen

S'il est vrai qu'il n'existe pas toujours d'unité entre les États membres sur le dossier israélo-palestinien, la question de l'illégalité des colonies israéliennes et des obligations légales européennes d'établir une distinction entre Israël et les TPO est quelque chose sur lequel l'Europe devrait rester unifiée.

Investir plus de temps à comprendre la différenciation

Maintenir un consensus autour de la position la plus forte ou même une coalition de ceux qui se réclament des mêmes idées, dépend largement du nombre de fonctionnaires et dirigeants européens rompus aux processus et aux principes qui sous-tendent les mesures de différenciation. Cela veut dire comprendre comment des manquements et des irrégularités peuvent surgir au sein des relations bilatérales de l'UE, s'apercevoir aussi bien sa politique que l'efficacité de ses lois nationales; comment des impératifs juridiques existants façonnent les processus correctifs; combien il est politiquement contreproductif et légalement nuisible de restreindre le fonctionnement du droit communautaire; et apprécier le travail que ces processus réglementaires peuvent réaliser à l'appui des positions politiques de l'UE.

⁴³ "Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 - 2019", le Conseil de l'Union européenne, 20 juillet 2015, disponible à l'adresse <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf>.

Réfuter les accusations israéliennes de manière cohérente, convaincante et factuelle

Il faut souligner à quel point il est important de consolider les arguments favorables à la différenciation et de poursuivre l'offensive contre ceux qui essaient de battre en brèche les processus qui sont en cours et empêchent toute action plus forte de l'UE sur les colonies. Cela voudra dire contrer les efforts israéliens visant à mettre les Européens sur la défensive, rendre le consensus de l'UE plus difficile à atteindre et écarter des États membres. Ce-ci sera un facteur clé pour rallier davantage de décideurs européens et fixer le rythme auquel la différenciation (et la politique de l'UE au sens large) peut s'étendre et s'intensifier.

Mettre constamment en avant les contraintes juridiques qui façonnent la différenciation de l'UE

Les dirigeants européens seraient en mesure de mieux se protéger de la pression israélienne s'ils clarifiaient qu'il n'est pas admissible pour eux de contourner ou d'interférer avec le fonctionnement des lois de l'UE et les positions de la politique publique existante pour faire une exception avec Israël. L'obligation légale sous-jacente de l'UE de respecter ses propres lois ne peut pas non plus être prise en otage par la discrétion ou la coercition politique. Cet argument perd du terrain à chaque fois que les fonctionnaires européens interviennent pour des raisons politiques pour ralentir les efforts déployés pour traiter les cas de mauvaise mise en œuvre, que ce soit envers Israël, le Maroc ou ailleurs.

Développer une stratégie de communication européenne

Il est nécessaire de mettre en place une «stratégie globale de communication» afin d'élargir la compréhension de la politique de l'UE sur les colonies.⁴⁴ Constaté que l'UE et ses États membres mettent en œuvre la différenciation ne suffit pas à elle seule. L'UE doit répondre à la *Hasbara* israélienne à l'aide de leur propre campagne de diplomatie publique renforcée. Federica Mogherini et d'autres se sont montrés plus disposés à défendre et à expliquer les actions de l'UE vis-à-vis des colonies mais davantage d'efforts concertés sont nécessaires. À cet égard, la création du SEAE d'une «task force East StratCom» pour contrer les campagnes de désinformation permanentes de la Russie relatives à l'Ukraine orientale et à la Crimée est un modèle utile à suivre.

Renforcer les liens de l'UE avec le peuple israélien

L'UE devrait continuer à expliquer aux Israéliens le processus, les ressorts et les conséquences de la différenciation ainsi que ses effets bénéfiques sur le développement des relations entre l'UE et Israël. Il s'agit aussi de réaffirmer sans relâche

⁴⁴ Donald Macintyre, "Israeli settlements: EU fails to act on its diplomats' report", le *Guardian*, 12 juillet 2016, disponible à l'adresse <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/israeli-settlements-eu-fails-to-act-on-its-diplomats-report>.

que tout en s'efforçant de renforcer les relations avec Israël, cela n'est pas compatible avec l'annexion (*de facto*) d'Israël du territoire palestinien et son exercice illégal de souveraineté sur ce lieu.

Il faut remarquer qu'au-delà de cette exigence européenne, les Israéliens risquent de rencontrer les mêmes problèmes avec d'autres partenaires internationaux, que ce soit les Etats-Unis, le Mercosur ou même la FIFA. Les dirigeants israéliens peuvent espérer que les nouveaux partenaires émergents d'Afrique et d'Asie seront moins exigeants et leur offrent de nouveaux débouchés mais aucun de ceux-là ne pourra remplacer pleinement les liens économiques et culturels avec l'Occident qui font partie de l'identité de nombreux Israéliens.

Contre les allégations israéliennes d'antisémitisme

Ceux qui invoquent l'Holocauste pour marquer des points politiques devraient être condamnés haut et fort. Par ailleurs, ne pas repousser les accusations infondées d'antisémitisme pourrait laisser entendre que les Européens pensent que les hommes politiques israéliens ont raison lorsqu'ils parlent d'antijudaïsme, d'étoiles jaunes et des jours les plus sombres de l'histoire européenne lorsqu'ils font référence à l'action de l'UE. Cela risque également de nuire aux efforts destinés à contre la menace réelle d'une résurgence d'antisémitisme et à la fierté que les gouvernements européens tirent de leur travail étroit avec les communautés juives dans toute l'Europe pour combattre les réelles manifestations d'antisémitisme.

Enfin, en laissant Israël définir les actions européennes par défaut, l'UE passe à côté de la possibilité de montrer clairement que la différenciation n'est pas une mesure discriminatoire mais la conséquence nécessaire de la tentative d'Israël d'intégrer économiquement l'Europe tout en maintenant une colonisation que l'UE n'admet pas.

Expliciter les conséquences négatives qu'Israël devra affronter s'il continue d'occuper le territoire palestinien

Le mouvement de colonisation est peut-être devenu politiquement affranchi mais il ne représente pas (encore) la majorité des Israéliens qui n'ont pas nécessairement le même engagement idéologique envers la «Judée et la Samarie». Les colons israéliens quant à eux ne constituent pas plus de 7 % de la population d'Israël. Mais il est tout aussi vrai que quels que soient le lieu ou les croyances, peu d'Israéliens considèrent qu'il est urgent de résoudre la question palestinienne.

Une stratégie globale de communication devrait avoir comme objectif de remonter la désoccupation en haut de la liste des priorités en formulant mieux: les risques à long-terme d'une occupation et d'une annexion prolongées; la réalité d'un seul État qui en résultera; et l'impact que cela

aura sur la notoriété internationale d'Israël.

Rejeter la possibilité de relations «à la carte»

Dans le contexte des retombées pour Israël des actions de l'UE à l'égard des colonies et ses tentatives d'évaluer un coût politique en gelant certains de ses liens avec l'UE et ses États membres, il doit être clairement dit que les relations bilatérales forment un tout.⁴⁵ Israël ne devrait pas être autorisé à choisir les aspects bénéfiques de ses relations avec l'UE (comme le commerce et la R&D) tout en gelant les aspects qu'il trouve moins attrayants, comme un dialogue sur les droits de l'homme dans les TPO et le processus de paix.

Faire autrement risque de créer un précédent dont d'autres pays pourraient s'emparer pour prendre en otage l'ordre légal de l'UE et l'exposer au marchandage politique. Que la décision du Maroc de suspendre temporairement les contacts avec l'UE au sujet de l'arrêt de la CJUE de décembre 2015 sur le Sahara occidental ressemble à la stratégie d'Israël ne devrait surprendre personne.⁴⁶ Cette dynamique posera un sérieux défi à la crédibilité européenne déjà mise à mal et à son aptitude à poursuivre ses objectifs de politique étrangère dans la région.

La prochaine réunion du Conseil d'association UE-Israël devrait être l'occasion pour l'UE de réaffirmer son obligation légale de différencier Israël et ses colonies, ainsi que son engagement à geler toute actualisation du plan d'action UE-Israël en attendant un progrès significatif vers un accord de paix.

S'inspirer des Etats-Unis

Israël lutte contre la différenciation de l'UE via Washington DC, en particulier par le biais du Congrès américain qui a critiqué les directives d'étiquetage de l'UE sur les produits des colonies. Celui-ci a utilisé les négociations sur le TTIP pour décourager l'action de l'UE à l'égard des colonies et envisage maintenant un projet de législation pour combattre la pression économique qui cible les colonies et jeter les bases de sanctions contre ceux qui s'engagent dans de telles actions.⁴⁷

L'intérêt croissant que le Congrès porte aux actions européennes ces derniers temps montre qu'au moins certaines personnes à Washington DC et en Israël ont reconnu la puissance de l'outil juridique que l'UE tient à sa disposition. Les capitales européennes feraient bien d'en faire autant. Elles devraient aussi apprécier qu'elles ont un solide partenaire en la Maison Blanche pour les prochains mois.

⁴⁵ Pour en savoir plus, cf. Barak Ravid, "Netanyahu Suspends Contact With EU Over Israel-Palestinian Peace Process", *Haaretz*, 29 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.689050>.

⁴⁶ Aziz El Yaakoubi, "Morocco suspends contacts with EU over court ruling on farm trade", *Reuters*, 25 février 2016, disponible à l'adresse <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-morocco-westernsahara-idUKKCN0VY273>.

⁴⁷ "United States-Israel Trade Enhancement Act of 2015", projet de loi présenté par le sénateur Cardin le 2 mars 2015, disponible à l'adresse <https://www.congress.gov/bills/114th-congress/senate-bill/619>. Pour en savoir plus, cf. Lara Friedman's round-up of Congressional legislation in support of the settlements, disponible à l'adresse <https://peacenow.org/issue.php?cat=legislative-round-ups#.WBHc4iorKoi>.

Ensuite, un second modèle pour la diplomatie publique de l'UE est la campagne entreprise pour sécuriser l'accord sur le nucléaire iranien (JCPOA ou plan global d'action conjoint) où les efforts coordonnés des Etats-Unis et des gouvernements européens ont pu contenir les opposants au Congrès et obtenir suffisamment de soutien pour cet accord. En fait, une campagne diplomatique publique concertée pour mieux expliquer les positions politiques européennes et le processus légal qui modèle la différenciation pourrait potentiellement trouver une audience réceptive parmi les Démocrates du Congrès ainsi qu'au sein de la communauté juive des États-Unis. Il convient notamment de rappeler que de nombreux Juifs américains considèrent également la construction des colonies israéliennes contraire aux intérêts d'Israël en matière de sécurité.⁴⁸

Quelle que soit la répartition des tâches avec les Etats-Unis, l'un des résultats européens les plus précieux reste la capacité de l'UE de mettre clairement en évidence les coûts d'une occupation prolongée et de dissuader le maintien du *statu quo*. Promouvoir une nouvelle politique européenne plus confiante et centrée sur la contrainte juridique pourrait avoir un impact positif, notamment sur la propre réévaluation des Etats-Unis vis-à-vis du conflit en montrant l'utilité potentielle d'une approche alternative qui serait plus à même de s'attaquer aux causes profondes de l'impasse diplomatique persistante.

La Maison Blanche semble avoir reconnu l'utilité de la contribution que l'UE peut apporter en réfrénant l'activité de colonisation israélienne. Par moments elle semblait même encourager et défendre discrètement ces mesures. Elle a soutenu l'étiquetage européen des produits provenant des colonies, par exemple, en observant qu'elle «ne pense pas que l'étiquetage de l'origine des produits soit l'équivalent d'un boycott. [...] Depuis longtemps notre position sur les colonies est claire. Nous considérons que l'activité de colonisation israélienne est illégitime et contreproductive à la cause de la paix.»⁴⁹ En mars 2013, les commentaires du président Barack Obama à Jérusalem que «compte tenu de la frustration de la communauté internationale au sujet de ce conflit, Israël doit inverser une tendance à l'isolement» pourraient également être interprétés comme un signe invitant l'Europe et les autres acteurs non encombrés par la politique américaine à introduire davantage de mesures de dissuasion.⁵⁰

A propos de l'auteur

Hugh Lovatt est chercheur et coordinateur du projet Israël/Palestine au programme Afrique du Nord et Moyen-Orient de l'ECFR. Il est l'auteur du rapport publié en 2015 intitulé «EU Differentiation and Israeli settlements». Auparavant, il a été chercheur auprès de l'International Crisis Group et stagiaire Robert Schuman au Parlement européen où il travaillait sur le Moyen-Orient.

Remerciements

Je tiens à remercier mes collègues de l'ECFR pour leur aide et leur soutien, notamment Gareth Davies, Jacqueline Schoen et l'équipe éditoriale, ainsi que Marie Lemasson pour sa traduction du texte original vers le français. J'adresse aussi de chaleureux remerciements à tous ceux qui m'ont conseillé et ont accepté de commenter ce texte, en particulier au Dr. Valentina Azarova à l'Université Koç pour la patience et l'expertise dont elle a fait preuve tout au long des diverses relectures de mon papier. Il est évident que toute imperfection ou oubli relèvent de ma seule responsabilité.

48 "A Portrait of Jewish Americans", Pew Research Center, octobre 2013, disponible à l'adresse <http://www.pewforum.org/2013/10/01/chapter-3-jewish-identity/>.

49 "Daily press briefing with spokesperson John Kirby", le département d'État américain, 19 janvier 2016, disponible à l'adresse <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/01/251415.htm#ISRAEL>.

50 "Remarks of President Barack Obama To the People of Israel", la Maison Blanche, 21 mars 2013, disponible à l'adresse <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/21/remarks-president-barack-obama-people-israel>.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

Graphics for this publication were created using vector icons from flaticon.com

© ECFR October 2016

ISBN: 978-1-910118-94-8

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
7th Floor, Kings Buildings,
16 Smith Square, London,
SW1p 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu