



HAL
open science

La diplomatie non gouvernementale des ONG de droits de l'Homme envers l'UE sur le dossier israélo-palestinien : quelles stratégies, pour quels résultats ?

Alice de Mascarel

► To cite this version:

Alice de Mascarel. La diplomatie non gouvernementale des ONG de droits de l'Homme envers l'UE sur le dossier israélo-palestinien : quelles stratégies, pour quels résultats ?. Science politique. 2009. dumas-00809650

HAL Id: dumas-00809650

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809650>

Submitted on 9 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



MEMOIRE

**La diplomatie non gouvernementale des ONG de droits de
l'Homme envers l'UE sur le dossier israélo-palestinien:
Quelles stratégies, pour quels résultats?**

Alice de Mascarel

Grenoble

1^{er} octobre 2009

Travail soumis pour l'obtention du
Master Spécialisé « Organisation Internationale, OIG, ONG »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9

MEMOIRE

**La diplomatie non-gouvernementale des ONG de droits de
l'Homme envers l'UE sur le dossier israélo-palestinien:
Quelles stratégies, pour quels résultats?**

Alice de Mascarel

Grenoble

1^{er} octobre 2009

Travail soumis pour l'obtention du
Master Spécialisé « Organisation Internationale, OIG, ONG »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9

Ce travail a été effectué durant le stage au Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), Bruxelles, sous la direction de la tutrice professionnelle Mlle Nathalie Stanus, coordinatrice du projet « Palestine, Israël et Palestiniens », et de Mlle Charlotte Halpern, directrice de mémoire, chercheure de la Fondation nationale des Sciences Politiques au Laboratoire PACTE à l'IEPG.

The analysis has been undertaken during the internship at the Euro-Mediterranean Human rights Network (EMHRN), Brussels, under the direction of the internship supervisor Ms Nathalie Stanus, project coordinator “Palestine, Israel and Palestinians”, and Ms Charlotte Halpern, thesis supervisor, researcher at the Fondation nationale des Sciences Politiques, PACTE, IEPG.

Cette analyse ne représente que l'opinion personnelle de son auteur et ne peut en aucun cas être attribuée au REMDH où le stage a eu lieu.

The analysis expresses the personnel opinion of its author and cannot be attributed to the EMHRN where the internship took place.

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement Mlle Chrlotte Halpern, ma tutrice de mémoire, pour ses conseils avisés et ses excellentes suggestions. J'aimerais également remercier vivement Mlle Nathalie Stanus du REMDH, ma tutrice de stage, avec qui j'ai beaucoup appris pendant ces six mois, ainsi que mes autres collègues Mlles Emilie Dromzée, Sandrine Grenier et Marie Picalausa, qui m'ont beaucoup aidé également. Cette expérience au sein du réseau a vraiment été très enrichissante et formatrice.

Je remercie enfin toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir pour un entretien à Bruxelles dans le cadre de ce travail. Partager leurs expériences variées a été extrêmement intéressant, et m'a fourni une base d'informations formidables pour mon mémoire, j'espère qu'elles apprécieront l'analyse que j'ai essayé d'en tirer.

Sommaire

Remerciements	4
Sommaire	5
Introduction	8
PARTIE 1 : L'Union européenne, les droits de l'homme et le conflit israélo-palestinien : politiques et mise en œuvre	15
Chapitre 1. La politique européenne envers le Moyen-Orient : quels objectifs, quelles actions ?	15
Chapitre 2. Les instruments et la mise en œuvre de ces politiques : un système de décision et d'exécution complexe	25
PARTIE 2 : Quelle place pour les ONG de droits de l'Homme dans la gouvernance européenne ? Analyse de leur rôle et stratégies	36
Chapitre 3. Quelle légitimité des ONG dans le système de gouvernance européen ? Ressources et faiblesses de ces acteurs	36
Chapitre 4 : Les stratégies des ONG pour une meilleure prise en compte des droits de l'Homme par l'UE sur ce dossier	44
Chapitre 5 : La consultation de la société civile en matière de politique extérieure européenne : un processus effectif mais non formalisé	58
Partie 3 : Evaluation de l'impact de la diplomatie non gouvernementale à Bruxelles sur le dossier israélo-palestinien	67
Chapitre 6 : Une certaine influence.... Oui, mais jusqu'où ? Quelques exemples	67
Chapitre 7 : Evaluation générale du plaidoyer des ONG : quelques pistes	72
Chapitre 8 : Le conflit israélo-palestinien, un dossier plus que particulier : des obstacles de nature politique essentiellement	76
Conclusion	79
Bibliographie	85

Table des abréviations	90
Annexes	91
Tables des matières	114

Mots-clés: organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales ; Union européenne (UE) ; diplomatie non gouvernementale ; plaidoyer ; PESC ; Processus de paix au Moyen-Orient ; gouvernance européenne ; stratégies ; impact ; EUROPE ; ISRAEL ; PALESTINE

Introduction

De nombreuses publications récentes ont montré la place croissante des ONG dans le processus de décision politique, aussi bien au niveau national qu'international, remettant en cause la vision classique réaliste du système politique international, selon laquelle le comportement des acteurs non gouvernementaux est sans conséquences significatives sur les relations internationales, qui seraient dominées par les Etats-Nations. Mais pour des auteurs comme Reinalda et Verbeek, les ONG et autres organisations privées sont des acteurs de plus en plus importants dans les politiques publiques internationales¹. Ainsi pour étudier précisément l'impact des ONG, il faut analyser les relations d'influence entre les ONG et les Etats, et entre les ONG et les autres acteurs internationaux.

Certains auteurs ont même développé la notion de « diplomatie non-gouvernementale » pour caractériser les actions de plaidoyer et lobbying des ONG envers les acteurs étatiques et les organisations internationales. Ainsi selon Rouillé d'Orfeuil et Durao « *Le temps de l'intergouvernementalité pure est terminé. Les diplomates, qui gardent la main sur la négociation, œuvrent aujourd'hui dans un champ de forces où interviennent des acteurs économiques, sociaux, territoriaux ou scientifiques les plus divers. Avant de se dérouler autour d'un tapis vert, une négociation se gagne ou se perd dans l'opinion publique. Une autre approche de la diplomatie, ouverte sur de nouveaux acteurs et sur de nouvelles forces, se fait jour.* »².

Pour analyser les relations de pouvoir au sens du système politique international, un focus sur la fameuse citation de Harold Lasswell à propos de l'essence de la politique est un bon point de départ : « Qui obtient quoi, quand et comment ? » (*Who gets what, when, and how ?*)³. Les néo-réalistes ne nient pas la présence des acteurs non-gouvernementaux dans les relations internationales, mais ne leur reconnaissent qu'une influence mineure dans les relations de pouvoir internationales. Cette affirmation repose sur la distinction classique entre

¹ REINALDA (B.) et VERBEEK (B.), « Theorising Power Relations Between NGOs, Inter-Governmental Organisations and States », in ARTS (B.), NOORTMANN (M.) and REINALDA (B.) (éd.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot and Burlington USA, Ashgate 2001, p. 145.

² ROUILLE d'ORFEUIL (H.) et DURAO (J. E.), « Rôle des Ong dans le débat public et les négociations internationales. Eléments pour la définition d'une « diplomatie non gouvernementale », *Coordination Sud*, septembre 2003, p. 1, sur http://www.ong-ngo.org/spip.php?article292&decoupe_recherche=gouvernementale

³ REINALDA (B.) et VERBEEK (B.), *Opt. Cit.*, p. 146.

low politics et *high politics*. Pour le courant réaliste, la sécurité est au cœur des relations internationales, et les ONG n'ont pas d'influence sur ce domaine, tandis qu'elles peuvent avoir une certaine influence dans les autres domaines de *low politics*, mais leur marge de manœuvre restant toutefois conditionnée par la volonté et les intérêts des Etats concernant la question abordée.

Dans une optique opposée, la théorie pluraliste est une tentative majeure d'inclusion des acteurs non-gouvernementaux dans l'étude des relations internationales. L'hypothèse centrale de cette théorie est que le pouvoir dans les relations internationales est largement dispersé, et met donc les ONG et les Etats au même niveau, comme étant également capables d'influencer les relations de pouvoir internationales. Ils ignorent donc complètement le fait que ces relations peuvent être le fruit de différentes hiérarchies de pouvoirs selon les domaines abordés, et que les politiques adoptées au niveau international dépendent essentiellement d'un jeu de pouvoir et d'influence entre ces différents acteurs, qui peut évoluer dans le temps et selon les domaines⁴.

Pour Reinalda & Verbeek, il est essentiel de se concentrer dans le rôle des ONG les évolutions des configurations de pouvoir au niveau international. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il est communément admis que la traditionnelle division entre politique domestique et politique internationale est de moins en moins pertinente, et que ces deux domaines sont de plus en plus interdépendants : « *C'est précisément cette interdépendance qui pourrait donner un espace aux ONG pour manœuvrer, dans au moins deux sens : les ONG nationales essaient de faire pression sur leurs gouvernements nationaux en formant des alliances transnationales ; et également, les ONG internationales cherchent à atteindre leurs buts en mobilisant les acteurs domestiques* »⁵.

Les Etats sont ainsi pris dans un jeu à plusieurs niveaux. Internationalement, ils veulent sécuriser leur position de pouvoir dans le système politique international. Au niveau national, ils veulent maintenir leur position de pouvoir : pour des régimes démocratiques, cela signifie être en position de force pour être réélu ou pour maintenir leur coalition gouvernementale, pour des régimes non démocratiques, cela peut signifier sécuriser un équilibre entre les forces domestiques nécessaires pour rester au pouvoir. C'est un jeu à deux

⁴ *Ibid.*, p. 147-148.

⁵ « *It is precisely this interdependence that may give room for manœuvre to non-governmental organisations in at least two respects : national NGOs seeking to put pressure on their national governments by forging transnational alliances ; and equally, international NGOs furthering their goals by mobilising domestic actors.* », REINALDA (B.) et VERBEEK (B.), *Ibid.*, p. 148.

niveaux. Cependant pour l'UE, c'est même un jeu à 3 voire 4 niveaux. Cet équilibre précaire pour les gouvernements nationaux entre objectifs nationaux et internationaux assure une marge de manœuvre pour les ONG⁶. Dans ce « triangle de pouvoir », les ONG peuvent choisir d'influencer les électeurs des gouvernements nationaux pour faire évoluer ceux-ci, et peuvent également chercher à construire des coalitions avec les organisations internationales. Ainsi selon Fardeau, le rôle des ONG est donc principalement de pousser les Etats à ce qu'ils ne se limitent pas à des mots concernant la promotion des normes et valeurs qui protègent les citoyens, mais qu'ils s'engagent sur des actes⁷.

Il est particulièrement intéressant d'analyser les stratégies de ces acteurs non gouvernementaux au niveau européen, car la diplomatie non gouvernementale y bat son plein, et s'effectue auprès de différentes institutions et à différents niveaux institutionnels. La gouvernance de l'UE constitue un contexte très intéressant, « *un espace transnational de politiques publiques et de mobilisation avec des ressources et des contraintes spécifiques* »⁸, qui amène une concentration inédite d'ONG internationales, oeuvrant à différents niveaux politiques et territoriaux, dans une architecture d'interactions ONG/institutions politiques complexe.

Alors que la gouvernance européenne se complexifie et intègre de plus en plus d'acteurs non étatiques, il nous semble judicieux de se pencher sur le rôle des ONG dans la définition de la politique étrangère européenne envers un cas géographique particulier, le conflit israélo-palestinien. La politique étrangère communautaire reste encore un objet mal défini en politique : « *Le «système de relations extérieures européennes», par lequel l'Union et ses Etats membres produisent et gèrent leurs relations avec le reste du monde, apparaît, en effet, à la fois original et complexe, faisant interagir des politiques nationales, des politiques communautaires, des politiques intergouvernementales, allant de la Politique européenne de sécurité et défense à la promotion des droits de l'homme, l'exportation de normes sociales,*

⁶ *Ibid.*, p. 153.

⁷ BADIE (B.) FARDEAU (J-M), « La diplomatie des droits de l'homme », *Revue internationale et stratégique*, Dalloz, n° 50, volume 2, 2003, p. 23.

⁸ MASSIGNON (B.), « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », Communication au Colloque de l'Association Française de Sociologie religieuse (AFSR) sur *Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses*, Paris, 2-3 février 2004, p. 5.

les relations économiques et commerciales, qui transcendent de plus en plus la logique des piliers »⁹.

Ce cadre de politique étrangère implique pour les actions entreprises dans le cadre de la PESC un degré d'intégration moindre que dans les politiques communautaires du 1^{er} pilier, une logique de coopération entre Etats souverains, avec des institutions européennes qui essaient parfois de se positionner de manière autonome (notamment le Parlement). Il s'agit de s'interroger sur une politique du 2^{eme} pilier qui offre peu d'opportunités formelles d'intervention aux acteurs non étatiques. Mais comme le fait remarquer Petiteville la politique étrangère commune présente également des politiques communautaires (notamment les politiques de développement et de coopération). Les ONG sont donc face à un système de gouvernance complexe, engageant un grand nombre d'acteurs présentant des compétences qui se chevauchent dans un incessant jeu de pouvoir institutionnel. Dans ce contexte, les ONG peuvent saisir un certain nombre de fenêtres d'opportunités pour entrer dans le jeu de pouvoir des acteurs européens afin de faire avancer leur cause et influencer le processus de décision.

Les ONG engagées dans des activités de plaidoyer (*advocacy*) à Bruxelles ont mis en place différentes stratégies pour utiliser au mieux leurs ressources et renforcer leur influence sur la définition des politiques européennes. En effet avec le renforcement de la politique étrangère européenne depuis les années 1990, l'échelle européenne devient de plus en plus pertinente pour le lobbying visant à faire respecter les droits de l'homme dans une autre partie du monde. Les ONG ont donc développé des stratégies de lobbying que l'on retrouve au niveau national, mais qui prennent une dimension particulière au niveau européen, du fait de la diversité des acteurs institutionnels et non gouvernementaux contribuant à la définition d'une politique extérieure commune.

Nous allons étudier dans ce cas un exemple précis, celui des actions de plaidoyer des ONG visant à la défense et la promotion des droits de l'homme et du droit humanitaire international vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, depuis l'intervention militaire israélienne à Gaza de fin décembre 2008- janvier 2009, qui a remis le conflit israélo-palestinien au cœur des préoccupations de l'UE et de la communauté mondiale.

Ce faisant, nous allons nous pencher plus spécifiquement sur la politique européenne vis-à-vis du dossier israélo-palestinien et de la région en son entier, à travers notamment le

⁹ IRONDELLE (B.) et PETITEVILLE (F.), « La politique étrangère européenne en débats », *Politique européenne*, n° 17, 2005/3, pp. 5.

Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) et la Politique Européenne de Voisinage (PEV) qui ont été amenées à se développer progressivement depuis le processus de Barcelone lancé en 1995. L'UE a en effet développé des relations multilatérales et bilatérales de plus en plus approfondies avec ses différents voisins du pourtour de la Méditerranée depuis les années 1990, et elle joue également un rôle particulier concernant le conflit israélo-arabe comme membre du Quartet. De plus, l'UE est le principal bailleur de l'Autorité Palestinienne depuis sa création, et entretient parallèlement d'excellentes relations diplomatiques, économiques et culturelles avec Israël dans le cadre de la PEV et de la PEM. Nous allons nous concentrer sur les relations entre l'UE et Israël en particulier, car les ONG de droits de l'homme européennes ont tendance à focaliser leur travail de plaidoyer sur celles-ci.

Les principales ONG étudiées dans ce travail de recherche vont être des organisations qui ont décidé de mener ces derniers mois des actions communes de plaidoyer par l'établissement d'une coalition informelle sur la question israélo-palestinienne. Cette coalition informelle est menée par une organisation originale, dont le but est de construire ce type d'alliance souple, à savoir Crisis Action, et comprend des ONG internationales comme Amnesty International, des réseaux européens d'ONG comme le REMDH, Aprodev ou Cidse, des ONG nationales européennes comme le RTC au Danemark ou Diakonia en Suède, et enfin des ONG locales israéliennes et palestiniennes comme BT'Selem et Al Haq.

Par ailleurs, le concept de diplomatie suppose des relations soutenues avec les pouvoirs publics. Nous allons donc étudier le jeu des relations entre les ONG mentionnées et les institutions européennes engagées dans la politique extérieure de l'UE vis-à-vis d'Israël et des Territoires Palestiniens Occupés (TPO), notamment la DG Relex de la Commission, le secrétariat du Conseil de l'UE, les représentations permanentes des Etats membres et le Parlement Européen.

Les ONG de la coalition informelle sur Israël et la Palestine sont des organisations de droits de l'Homme, humanitaires ou de développement principalement, et ont mis en place un plaidoyer basé sur le respect du droit international public. Leur argumentaire est basé sur le principe que la protection des droits humains est une responsabilité internationale, et leur but est donc d'obtenir l'application universelle des règlements internationaux en matière de droits humains. Pour atteindre ces objectifs, pour développer des instruments internationaux appropriés et renforcer les mécanismes qui garantissent le respect de ces engagements par les

gouvernements, ces ONG ont nourri des relations et une coopération suivies avec l'Union Européenne, un acteur important dans le « processus de paix » au Moyen-Orient.

Comment les ONG basées à Bruxelles travaillant sur la question israélo-palestinienne cherchent-elles à influencer les institutions européennes pour qu'elles prennent en compte leurs recommandations ? Quelles relations entretiennent ces acteurs non gouvernementaux avec les institutions européennes, et quels sont les buts poursuivis ? Quelles actions entreprennent-elles pour pousser les Etats européens et l'UE à agir pour faire respecter le droit international et les droits de l'homme en Israël et dans les territoires palestiniens occupés, et dans quelle mesure leurs actions de plaidoyer ont-elles des résultats probants ?

Plus largement, la principale question ici est : que peuvent faire les acteurs non gouvernementaux pour obliger les Etats à respecter leurs obligations en terme de droit international, quand ceux-ci ne veulent pas agir du fait d'intérêts politiques « supérieurs » ?

Notre hypothèse centrale est que l'impact du travail de plaidoyer des ONG basées à Bruxelles sur les institutions européennes et leur rôle dans la PESC sont significatifs, même s'ils sont difficiles à évaluer, car difficilement quantifiables. Sur le dossier très particulier du conflit israélo-palestinien, les ONG de droits de l'Homme ont un travail particulièrement difficile, qui semble à première vue vain, car elles font face à des obstacles, notamment politiques, très importants. Mais néanmoins leur travail de plaidoyer, de mieux en mieux construit et ciblé, peut être évalué, dans une certaine mesure.

Il est difficile d'avoir recours à une évaluation claire et parfaitement mesurée de l'impact du plaidoyer, car il n'y a pas d'indicateurs quantitatifs significatifs à disposition. Les chercheurs dans ce domaine font face à de sérieuses difficultés. D'une part, même les personnes directement impliquées dans le processus de décision n'ont pas connaissance de tous les facteurs expliquant la décision finale. D'autre part on ne peut isoler les décisions politiques du contexte géopolitique dans lequel elles s'inscrivent. Donc il reste toujours des facteurs exogènes comme endogènes qui influent sur le processus de décision et qui sont difficilement mesurables.

Nous proposons donc une évaluation qualitative, reposant sur les acteurs, leurs réactions et leurs perceptions et sur l'analyse compréhensive du processus de décision et des décisions prises. Cette analyse ne prétend pas à l'objectivité, bien au contraire, c'est justement

cette vision subjective qu'ont les acteurs impliqués dans le processus de leur propre travail qui nous semble être la plus intéressante à analyser. Cette méthode vise ainsi à donner une idée claire et compréhensive des multiples interactions et relations de pouvoir et d'influence entre les acteurs du processus décisionnel européen en matière de politique étrangère. Les données sur lesquelles nous nous appuyons sont d'une part des informations communiquées lors d'entretiens avec des personnes impliquées au niveau européen soit dans le plaidoyer des ONG, soit en face des officiels de l'UE et des Etats membres qui reçoivent ce plaidoyer, d'autres part des déclarations d'officiels des Etats membres et de l'UE (communiqués officiels ou déclarations reprises par la presse).

Pour répondre à ces interrogations et vérifier notre hypothèse, nous allons d'abord présenter les objectifs des politiques de l'UE concernant le conflit israélo-palestinien et leur mise en oeuvre, avant d'analyser la place, le rôle et les stratégies des ONG de droits de l'Homme dans la gouvernance européenne. Enfin, gardant à l'esprit qu'il s'agit d'un dossier politique très sensible, nous allons chercher à évaluer l'impact de la diplomatie non gouvernementale des droits de l'Homme à Bruxelles sur le dossier israélo-palestinien.

PARTIE 1 : L'Union européenne, les droits de l'homme et le conflit israélo-palestinien : politiques et mise en œuvre

Afin de pouvoir comprendre précisément le rôle des ONG dans la définition de la politique extérieure de l'UE, il est important de rappeler le rôle de l'UE dans le processus de paix au Moyen-Orient, les relations bilatérales qu'elle entretient avec Israël et avec les Territoires palestiniens occupés (TPO) et avec les pays arabes de la région également. Il est ensuite nécessaire de bien analyser quels sont les instruments à la disposition de l'UE, et comment ils peuvent être adoptés, par l'analyse compréhensive du processus de décision à l'œuvre au sein des institutions européennes, et de ses acteurs.

Chapitre 1. La politique européenne envers le Moyen-Orient : quels objectifs, quelles actions ?

L'Union Européenne s'est peu à peu affirmée comme force sur la scène internationale depuis les années 1990, avec les bouleversements mondiaux qui ont suivi l'éclatement du communisme et la mise en place d'un monde multipolaire, délivré de la guerre froide mais plus chaotique également, et grâce à la mise en place de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), qui permet à l'UE de parler d'une seule voix sur les grands sujets internationaux. Le but affirmé de la politique étrangère européenne est de promouvoir un certain nombre de valeurs dans ses relations avec le reste du monde. Ainsi selon l'article 11 du TUE les objectifs principaux de la PESC sont « *le maintien de la paix et de la sécurité mondiale* » et « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». L'attachement à la défense de ces valeurs ne s'est pas démenti dans les années suivantes, à tel point que l'UE a développé une véritable diplomatie des droits de l'homme comprenant un bon nombre d'instruments institutionnels à sa disposition. Très récemment encore, l'UE a rappelé son attachement à cette diplomatie, dans une déclaration qui résume parfaitement ses objectifs en matière de politique étrangère :

« L'Union s'attachera à renforcer davantage la cohérence et la transparence des efforts déployés pour protéger et promouvoir les droits de l'homme, les libertés fondamentales et les principes de la démocratie. Il conviendra en priorité de recourir de manière effective aux mécanismes existants, d'intégrer les droits de l'homme dans la politique extérieure de l'Union, et de mener une véritable coopération avec ses partenaires, notamment les organisations non gouvernementales. Une attention particulière sera accordée à la mise en oeuvre effective des dialogues et consultations de l'UE en matière de droits de l'homme ainsi qu'à la mise en oeuvre des lignes directrices de l'UE dans ce domaine. Une place importante sera accordée à la lutte contre les violences à l'encontre des femmes. Le respect de la liberté d'expression et la protection des défenseurs des droits de l'homme seront également des domaines prioritaires. L'Union intensifiera aussi ses efforts en faveur du renforcement de l'État de droit. La promotion du respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international, y compris le devoir de protéger, fera partie intégrante de la gestion des crises par l'UE. »

Source : Conseil, PROGRAMME DE DIX-HUIT MOIS DES PRÉSIDENTENCES FRANÇAISE, TCHÈQUE ET SUÉDOISE, note 11249/08, juin 2008, p. 80.

Mais comme toujours, entre les déclarations de bonnes intentions et la vérité sur le terrain il y a souvent un écart considérable, et la composante droits de l'homme de la politique extérieure commune n'a malheureusement pas réellement porté ses fruits dans les relations de l'UE avec le Moyen-Orient, tout particulièrement en ce qui concerne le conflit israélo-palestinien. La politique européenne envers cette région, comme nous allons le voir maintenant, reste marquée par une dichotomie forte entre sa bonne volonté manifeste et affirmée et son incapacité à changer réellement le cours des événements qui se sont déroulés au Moyen-Orient durant les dernières décennies.

A) l'UE et le processus de paix au Moyen-Orient

Le Moyen-Orient est l'un des enjeux majeurs et les plus débattus de la politique étrangère des pays européens depuis plusieurs décennies. Selon Gomez, le conflit israélo-palestinien est devenu pour l'UE un traditionnel « *étalon de son statut d'acteur politique international* »¹⁰. Différents facteurs expliquent cet intérêt : le fait que les Etats européens se

¹⁰ Cité dans PETITEVILLE (F.), *La politique internationale de l'Union européenne*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2006, p. 58.

sentent impliqués par le conflit israélo-palestinien à cause de la proximité géographique de cette région, et donc des potentielles retombées pour la sécurité des pays voisins ; leur dépendance envers le pétrole du Moyen-Orient ; les relations spéciales qu'entretiennent plusieurs Etats membres avec la région du fait de leur passé colonial ; et le poids de la mémoire historique liée à la persécution de la population juive, la collaboration et la Shoah durant la seconde guerre mondiale¹¹. La question est donc particulièrement sensible, ce qui explique pourquoi l'Union européenne, dès les premiers balbutiements de sa politique étrangère, se soit penchée sur la question.

Dès la fin des années 60 et le début de la colonisation israélienne, les deux piliers déclarés de la politique de la Communauté Européenne puis de l'Union Européenne envers le processus de paix sont la reconnaissance d'un droit à l'autodétermination des deux peuples, et la nécessité de respecter le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire¹².

Durant les années 1970 les Européens commencent à mettre au point une vision commune du conflit, qui est affirmée dans la déclaration de Venise de 1980. Celle-ci proclame le droit à la sécurité de l'Etat d'Israël, le droit à l'autodétermination du peuple palestinien, l'association de l'OLP aux négociations de paix et somme les Israéliens de se retirer des territoires occupés. Le Conseil européen de Berlin en mars 1999 et celui de Laeken en décembre 2001 vont plus loin encore en exprimant une position favorable à la reconnaissance d'un Etat palestinien dans les frontières de 1967, vivant en paix à côté d'Israël¹³, position que les Etats-Unis finiront par défendre également en juin 2002.

Néanmoins l'Europe est peu présente dans la médiation du conflit dans les années 1980 et 1990. Elle est marginalisée durant la conférence de Madrid qui lance les négociations de paix, aboutissant au processus d'Oslo, et est également absente lors de la signature par les parties israélienne et palestinienne de la déclaration de principe à Washington en 1993. Avec le processus d'Oslo, l'Europe commence néanmoins à développer un certain rôle dans le processus de paix, comme « bailleur de la paix », qui restera son rôle principal dans la

¹¹ MUSU (C.), « The EU and the Arab-Israeli Peace Process », in CASARINI (N.), MUSU (C.) (éd.), *European foreign policy in an evolving international system. The road towards convergence*, Palgrave MacMillan, 2007, p. 112.

¹² TOCCI (N.), *Active but acquiescent: The EU's response to the Israeli military offensive in the Gaza Strip*, REMDH, mai 2009, pp. 12-14.

¹³ TOCCI (N.), *Opt. Cit.*, p. 13.

décennie suivante. Les Etats membres et la Communauté, puis l'UE, sont depuis le début de l'Autorité palestinienne les principaux pourvoyeurs de fonds de l'Autorité palestinienne. Alors que la médiation globale entre les deux protagonistes reste l'apanage des Etats-Unis, l'UE est toutefois intervenue pour gérer des crises diplomatiques spécifiques, comme le siège israélien de l'église de la nativité à Bethléem en 2002 par exemple¹⁴.

Cependant à partir des années 2000 l'UE, par la personne de Javier Solana, haut représentant pour la PESC, commence à acquérir un rôle diplomatique non négligeable dans la médiation du conflit. Il est invité au sommet de Charm el Sheik en octobre 2000, aux négociations de Taba en janvier 2001 puis choisi comme membre du Comité Mitchell, établi pour essayer de trouver des solutions pour réduire la violence créée par la seconde Intifada et sa lourde répression par l'armée israélienne. Depuis Solana est engagé dans un dialogue régulier avec chacun des deux protagonistes.

Avec la généralisation des représentants spéciaux décidée par la PESC, l'UE assure également une représentation diplomatique spécifique au Moyen-Orient avec la nomination de Miguel Moratinos, puis de Marc Otte à partir de 2003, comme Représentant spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient. Ce représentant spécial est chargé de se mettre à disposition des deux parties pour faciliter les négociations, mais force est de constater que son rôle dans les négociations reste fort limité, les Etats-Unis demeurant le principal arbitre international des négociations. Ainsi bien que l'UE ait réussi à mettre en place des relations de coopération bilatérales avec Israël et l'Autorité palestinienne, elle n'a pas réussi à avoir de l'influence sur la médiation entre les deux protagonistes, du fait surtout de la méfiance israélienne et son refus de lui attribuer un plus grand rôle dans les négociations¹⁵.

Pourtant, malgré plusieurs épisodes difficiles, le dialogue n'a jamais été rompu entre l'UE et Israël, même lors du vote unanime des 25 membres de l'UE en juillet 2004 de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies demandant à Israël de démanteler le mur de séparation édifié sur des terres palestiniennes. Malgré de fortes réactions en Israël après cela, Ariel Sharon a reçu Javier Solana fin juillet 2004 pour exposer la position européenne. De même l'UE a toujours cherché à continuer le dialogue avec Israël¹⁶.

¹⁴ TOCCI (N.), *Opt. Cit.*, p. 21.

¹⁵ PETITEVILLE (F.), *Opt. Cit.*, p. 59.

¹⁶ PETITEVILLE (F.), *Opt. Cit.*, p. 61.

Au niveau multilatéral, l'UE devient un protagoniste plus important dans les négociations avec la création du Quartet en 2002. Le « *Quartet diplomatique* », est une médiation diplomatique multilatérale composée des Etats-Unis, de la Russie, de l'Union Européenne et des Nations Unies. Il a été créé en réponse au délitement du processus de paix à la fin des années 1990 et l'explosion de la violence en Israël et dans les TPO à partir de 2000. La communauté internationale, préoccupée par le blocage des pourparlers de paix, essaie alors de relancer les négociations par cet engagement multilatéral.

Dès sa mise en place le Quartet cherche à mettre en œuvre un programme politique et diplomatique basé sur l'élaboration de la « Feuille de route », basée originellement sur une idée développée sous la présidence danoise de 2002, et entérinée en 2003 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui prévoyait un calendrier progressif vers une sortie de crise en 2005. Comme cet instrument s'est révélé inopérant, d'autres négociations ont été mises en place sous l'impulsion du Quartet, comme les conférences internationales d'Annapolis et de Paris. Dans le cadre du Quartet l'UE a lancé et financé des initiatives comme l'envoyé du Quartet pour le désengagement en 2005-2006 et le bureau du Représentant du Quartet depuis 2007¹⁷.

Enfin, dans le contexte de la signature d'un Accord sur le Mouvement et l'Accès concernant la bande de Gaza, mis au point sous l'égide des Etats-Unis et signé par Israël, l'autorité palestinienne et l'Egypte en novembre 2005, l'UE a envoyé une mission de contrôle des frontières intitulée EUBAM, pour surveiller le passage des personnes au point de contrôle de Rafah (situé en Egypte). Néanmoins, après la prise de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007, le passage est fermé par l'armée israélienne en représailles, et depuis la mission s'est arrêtée. Les pays européens ont proposé à plusieurs reprises de réactiver cette mission depuis l'opération Cast Lead et le blocus quasi-total de Gaza, mais Israël refuse d'ouvrir un point de passage tant que le caporal Gilad Shalit reste prisonnier du Hamas. L'impuissance de l'UE à obtenir un assouplissement du blocus pour répondre à la catastrophe humanitaire qui se déroule à Gaza depuis la fin de l'opération Cast Lead montre bien les limites de l'influence européenne sur l'évolution du conflit.

¹⁷ TOCCI (N.), *Opt. Cit.*, p. 20.

B) Promouvoir la stabilité et le dialogue dans la région : le Partenariat euro-méditerranéen

L'attachement de l'UE au multilatéralisme a sans doute beaucoup joué dans sa volonté d'établir des relations approfondies avec ses voisins du pourtour de la Méditerranée. Mais c'est également sa conviction que le conflit israélo-palestinien a des conséquences sur la stabilité de la région en son entier qui va la pousser à développer une véritable politique méditerranéenne : « *Pour l'Europe, la politique envers le Moyen Orient est imbriquée à la politique méditerranéenne. L'UE considère la Méditerranée comme une région géostratégique cohérente, et dans sa perspective elle voit l'instabilité au Moyen-Orient comme un danger potentiel pour la stabilité économique de la région entière* »¹⁸.

L'Europe a engagé des relations politiques avec les pays arabes avec le lancement du dialogue euro-arabe dès les années 1970, dans le cadre de la Coopération Politique Européenne (la CPE, ancêtre de la PESC), et des relations économiques par le biais d'une série d'accords commerciaux bilatéraux avec les pays de la région.

Dans le contexte des accords d'Oslo et d'un espoir de pacification durable de la région, l'UE cherche à instaurer un forum multilatéral englobant tous les pays de la région. Le Partenariat Euro-Méditerranéen (PEM) est ainsi né d'une volonté de revivifier les relations avec les pays arabes et Israël, et d'instaurer un dialogue et une coopération globale entre tous les pays de la région en vue d'une stabilisation économique et politique.

La conférence de Barcelone, qui lance le processus les 27 et 28 novembre 1995, réunit les quinze États membres de l'UE et douze pays méditerranéens: Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne. Aujourd'hui, après les élargissements, les pays tiers méditerranéens concernés sont donc au nombre de dix.

Le Partenariat Euro-Méditerranéen défini dans la déclaration de Barcelone comporte trois volets de coopération :

- stratégique, politique et de sécurité,
- économique,
- social, culturel et humain.

¹⁸ MUSU (C.), *Opt. Cit.*, p. 124-125.

L'esprit de cet ambitieux partenariat trans-piliers était de développer une habitude de coopération multilatérale afin d'avancer vers le respect des droits de l'homme et le développement économique et social. Ainsi pour développer l'Etat de droit et promouvoir l'esprit de démocratie et de droits de l'homme, le programme financier MEDA est lancé parallèlement.

En pratique, la logique bilatérale a repris le dessus puisque le cadre des relations entre l'UE et chaque pays est bilatéral et délimité par les Accords d'Association, ce qui signifie que la nature et la profondeur des relations entre l'UE et ses partenaires méditerranéens dépend beaucoup des pays. De plus, bien que des dialogues politiques bilatéraux réguliers aient été mis en place, c'est le volet économique qui reste le plus important et le plus développé¹⁹.

Cependant, malgré l'accord explicite des pays engagés dans le partenariat de « découpler » le dialogue multilatéral de l'avancement du processus de résolution du conflit israélo-palestinien, en pratique, l'échec du processus d'Oslo et les relations toujours très tendues entre Israël et les pays arabes ont rendu ce forum non opérationnel sur le plan politique. Depuis le processus euro-méditerranéen paraît quelque peu enlisé et replié sur la simple négociation des accords d'association et de la gestion du programme MEDA. L'UE a essayé de relancer le processus par le biais d'une « stratégie commune pour la Méditerranée » adoptée en juin 2000, mais sans réel impact sur la situation. Pour montrer à quel point les pays méditerranéens croient peu aux possibilités du partenariat, l'exemple de la célébration des dix ans du partenariat est une bonne illustration : seuls deux chefs d'Etat ou de gouvernement sur les dix pays du sud de la Méditerranée ont assisté à la nouvelle conférence de Barcelone organisée en novembre 2005²⁰.

En 2003-2004 le partenariat euro-méditerranéen (PEM) a été intégré dans la toute nouvelle « Politique Européenne de Voisinage » (PEV). L'idée de cette politique est d'étendre les objectifs de développement et de stabilité politique, inhérents aux élargissements, aux pays voisins de l'UE dans sa frontière orientale, en faisant participer ces pays à l'espace économique et politique communautaire sans pour autant aller vers le processus d'élargissement. Suite aux demandes des pays méditerranéens de l'UE, cette politique a été

¹⁹ FRANCK (C.), « L'Union Européenne dans les relations internationales : genèse et développement d'un acteur global », in FRANCK (C.) et DUCHENNE (G.) (dir.), *L'Action extérieure de l'Union européenne, rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Académia, 2008 p. 48.

²⁰ PETITEVILLE, *Opt ; Cit.*, p. 112.

étendue aux pays du PEM. Constatant l'échec du dialogue multilatéral comme défini dans le PEM, les modalités de cette coopération sont fixées bilatéralement au cas par cas après négociation avec les pays concernés. Bien que le volet économique reste le plus développé, l'accent est clairement mis sur le dialogue politique : la PEV est ainsi « *basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes, incluant la démocratie, le respect des droits de l'Homme, l'État de droit et la bonne gouvernance* »²¹. C'est dans ce cadre que se déroulent aujourd'hui les relations bilatérales de l'UE avec Israël et l'Autorité palestinienne.

Au niveau multilatéral, l'UE a essayé de relancer le processus de dialogue régional en refondant le partenariat euro-méditerranéen par la création de l'Union pour la Méditerranée (UpM), sous l'impulsion de la France. Lancée officiellement en juillet 2008, au début de la présidence française, elle a vu sa première réunion des ministres des Affaires Etrangères de tous les Etats euro-méditerranéens membres de l'UpM en novembre 2008, qui a été l'occasion d'établir un plan de travail²². Mais ce forum est en pratique non opérationnel depuis l'opération israélienne à Gaza, malgré des tentatives de reprise en juin 2009, du fait d'un boycott des pays arabes en représailles. Cette « naissance avortée » montre bien la pertinence la vision de l'UE liant étroitement politique méditerranéenne et politique vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, mais aussi les limites inhérentes à un tel partenariat, englobant à la fois Israël et ses voisins arabes refusant une « normalisation » politique et diplomatique..

C) Les relations bilatérales de l'UE avec Israël et avec l'Autorité palestinienne

L'Europe est engagée de longue date avec des relations commerciales fructueuses avec Israël, à tel point qu'aujourd'hui l'UE est le principal partenaire commercial d'Israël. La Communauté Européenne a mis en place des relations contractuelles avec Israël depuis novembre 1975, date de la signature d'un accord de libre-échange et de coopération entre les deux parties, qui établissait un régime préférentiel réciproque.

Dans la lignée des nouveaux accords d'association proposés par l'UE dans les années 1990 et portés par le Partenariat euro-méditerranéen, est signé en 1995 un nouvel accord d'association avec Israël, qui est entré en vigueur en 2000. Cet accord est très large, il

²¹ Commission, *Politique européenne de voisinage*, Document de stratégie, (Com (2004) 373 Final), Mai 2004.

²² http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/relations-externes_853/union-pour-meditteranee_17975/union-pour-meditteranee-celebre-son-premier-anniversaire-13.07.09_74973.html

couvre des domaines allant du libre-échange sur les produits industriels et agricoles, de la liberté d'établissement, de mouvement et de capital, au dialogue politique et à la coopération sociale et culturelle, en passant par l'harmonisation des cadres de régulation. Plus récemment, d'autres accords se sont mis en place, portant sur les approvisionnements, la coopération technique et financière, l'aviation, l'agriculture, et le Système satellite de navigation global européen (Galiléo)²³. Aujourd'hui, dans le cadre de la PEV, Israël est le pays avec lequel les relations économiques et techniques sont les plus approfondies, et participent à ce titre à un large panel de programmes communautaires, concernant par exemple le programme cadre pour le développement technologique et de la recherche²⁴.

Sous la présidence allemande de 2007 a été lancée l'idée d'un « rehaussement » des relations avec Israël, qui fut confirmée officiellement lors du 8^{ème} Conseil d'Association UE-Israël en juin 2008. Ce rehaussement consisterait en la participation accrue d'Israël dans de nombreux programmes et agences communautaires, l'intégration dans le marché unique, un dialogue politique renforcé, l'alignement d'Israël sur les déclarations PESC et les *démarches* de l'UE sur une base ad hoc, la participation d'Israël à des missions de la PESD, ainsi que l'appui de l'UE pour normaliser le rôle d'Israël dans les agences de l'ONU²⁵. La volonté politique de l'UE pour le rehaussement des relations a été réaffirmée lors du Conseil européen du 8 décembre 2008, sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy notamment, alors même que sur le terrain la situation des TPO, et notamment de la bande de Gaza après un an et demi de blocus, ne cessait d'empirer.

Les relations contractuelles avec l'Autorité palestinienne sont plus tardives et beaucoup moins développées. En 1997 est signé un accord d'association intérim entre l'UE et l'OLP, dont le but est la libéralisation partielle des échanges commerciaux. Néanmoins du fait de la non-reconnaissance de l'accord par Israël, concrètement sans sa coopération cet accord commercial est resté quasiment lettre morte²⁶. En effet, c'est Israël qui perçoit les droits de douane de l'Autorité palestinienne et les transfère ensuite à celle-ci, de plus la majorité des biens palestiniens exportés transitent par Israël, par conséquent dans le cas d'une non-coopération de la part d'Israël un accord commercial ne peut être qu'inopérant.

²³ TOCCI (N.), *Opt. Cit.*, p. 21.

²⁴ REMDH, *A Human Rights review on the EU and Israel. Mainstreaming or selectively extinguishing human rights? 2004-2005*, Copenhague, décembre 2005, p. 37.

²⁵ TOCCI (N.), *Opt. Cit.*, p. 36.

²⁶ TOCCI, *Ibid.*, p. 21.

A côté de ces relations commerciales chaotiques, l'UE est en collaboration étroite avec l'Autorité palestinienne par le biais de son aide au développement. L'objectif principal de cette aide est de permettre de créer les infrastructures nécessaires à la naissance d'un futur Etat palestinien (*capacity-building*). A côté de l'aide financière importante, des missions de soutien à la justice et à la police ont été envoyées près de l'Autorité Palestinienne pour assister et former les professionnels palestiniens de ces secteurs. La mission de police de l'UE dans les TPO (EUPOL-COPPS) présente depuis 2007, procure à la police palestinienne des formations et des équipements, et participe à la reconstruction des infrastructures judiciaires comme les prisons, les commissariats et les tribunaux²⁷. Parallèlement, depuis les années 2000 et face à la dégradation de la situation économique qui a suivi la seconde Intifada, l'aide humanitaire et le paiement des dépenses courantes du budget de l'autorité palestinienne ont pris une place croissante dans l'aide européenne.

L'élection du Hamas, inscrit comme mouvement terroriste sur les listes européennes, en 2006, vient sérieusement compliquer les relations entre l'UE et l'Autorité palestinienne, et a eu pour conséquence la suspension de financements à l'Autorité palestinienne et l'arrêt des relations avec cet acteur, avec une reprise conditionnée à l'acceptation des fameux « trois critères » par le Hamas. Pour court-circuiter le Hamas sans cesser son aide à la population, l'UE a mis en place un « découplage » entre l'aide financière à la population, maintenue, et l'aide budgétaire à l'autorité palestinienne, suspendue jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement sans membres du Hamas, après que ce dernier ait pris le contrôle de la bande de Gaza au printemps 2007.

Depuis, avec la mise en place d'un nouveau gouvernement palestinien « politiquement correct », l'UE a repris son aide à l'Autorité palestinienne, et continue de fournir une aide humanitaire à la bande de Gaza sous un mécanisme appelé Pégase, qui permet de contourner le Hamas en envoyant l'aide directement à la population et aux fonctionnaires de l'Autorité palestinienne. Néanmoins, le refus récurrent d'entamer un dialogue avec le Hamas, malgré des propositions de certains Etats membres allant dans ce sens, a pour conséquence que l'UE n'a aucun moyen de pression envers le Hamas et ne peut jouer aucun rôle de négociation, ce qui entrave grandement sa capacité à faire avancer le processus de paix.

Ainsi, bien que l'UE ait une vision très claire du conflit israélo-palestinien et ait cherché à mettre en place plusieurs politiques complémentaires pour relancer les négociations

²⁷ TOCCI (N.), *Opt. Cit.*, p. 23.

de paix et favoriser le dialogue et la stabilité à l'échelle régionale, sur le plan de l'action et de la mise en œuvre effective de ces objectifs, l'UE a montré son impuissance et la fragilité de sa politique extérieure. Un décalage persiste entre une vision politique très achevée mise au point à partir des années 1980 et développée dans les années 1990, et la réalité de la faiblesse européenne sur ce dossier, pleinement manifeste à partir la crise de 2000 et le déclenchement de la seconde Intifada²⁸.

Chapitre 2. Les instruments et la mise en œuvre de ces politiques : un système de décision et d'exécution complexe

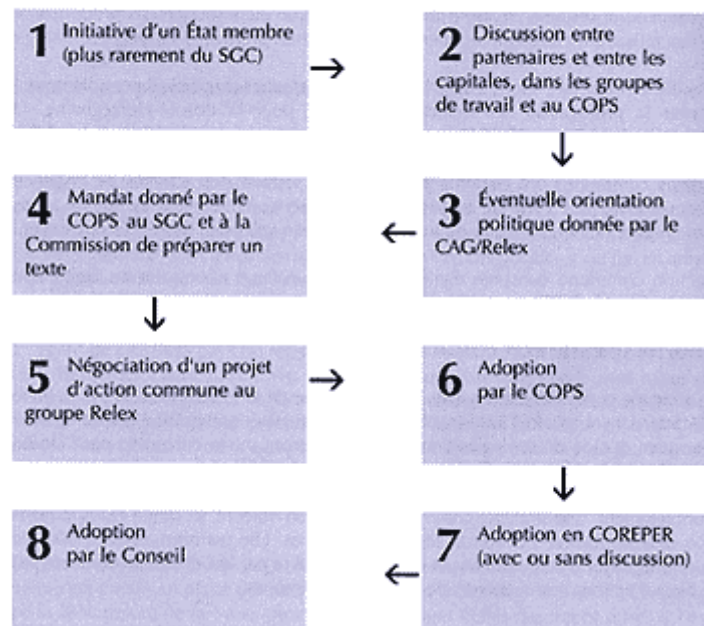
La « politique étrangère européenne » est aujourd'hui un objet « trans-piliers » puisqu'elle englobe la politique et la diplomatie économique et commerciale extérieure (du ressort communautaire dans le 1^{er} pilier), la Politique Etrangère de Sécurité Commune (PESC, le 2eme pilier) et la coopération policière et contre le terrorisme (qui entre dans le 3eme pilier). Elle a à sa disposition un certain nombre d'instruments, qui se sont développés au cours du temps et des développements institutionnels. En pratique, ce caractère trans-piliers a résulté en une mise en œuvre complexe, avec des compétences différentes des institutions selon les instruments, ce qui a eu pour conséquence le développement d'un processus de décision en plusieurs étapes très éclaté, avec l'intervention d'un grand nombre d'acteurs. Ce chapitre va donc essayer d'analyser de manière compréhensive la « boîte à outils » à la disposition de l'UE en matière de politique étrangère, et la manière dont elle peut lui permettre de mettre en œuvre ses objectifs de promotion des droits de l'homme et du droit international.

²⁸ FOUAD MOHAMED (M.), *Evaluation de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'Union Européenne. Etude de cas : la PESC face au conflit israélo-palestinien*, mémoire de Master sous la direction de Ralph DASSA, ENA, 2005, pp. 29-30.

A) Les instruments diplomatiques

L'UE a à sa disposition une palette d'instruments diplomatiques dans le cadre de la PESC. Les *positions communes* « définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématiques » (Article 15 du TUE), et lient les Etats qui doivent les défendre au sein des organisations internationales. Les *actions communes* « concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire » (article 14 du TUE) et permettent le recours à des moyens matériels et financiers pour des actions conjointes. Les *stratégies communes* (Article 12 et 13 du TUE) ont trois buts : affirmer la priorité politique que porte l'UE à un sujet international, renforcer la cohérence de son action internationale par une approche trans-piliers systématique, et introduire dans une certaine mesure la majorité qualifiée pour une plus grande souplesse²⁹.

Schéma de l'adoption d'une action commune



Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/>

L'un des canaux les plus utilisés par la diplomatie européenne est la déclaration. Les plus courantes sont les déclarations de la Présidence au nom de l'UE, qui sont adoptées par consensus. La présidence tchèque a par exemple fait sept déclarations concernant le conflit

²⁹ Ministères des Affaires étrangères belge, *Guide de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune de l'Union Européenne*, Belgique, juin 2007, p. 13.

israélo-palestinien durant le 1^{er} semestre 2009, portant principalement sur la condamnation de la politique de colonisation et d'expulsion de palestiniens à Jérusalem-Est et sur la condamnation des violences et l'appel au cessez-le-feu pendant la guerre à Gaza. En cas d'urgence la Présidence a la possibilité d'émettre des déclarations de son propre chef, mais doit veiller à garder une ligne acceptable pour tous les Etats membres.

Enfin, les conclusions du Conseil des ministres des Affaires étrangères (GAERC en anglais) ont valeur officielle de déclaration. Plus détaillées en général que les simples déclarations, elles rendent mieux compte de la position affirmée par l'Union européenne, mais elles sont aussi plus difficiles à mettre au point, notamment sur des sujets sensibles comme le dossier israélo-palestinien. Ainsi, bien que le GAERC se réunisse tous les mois, le Conseil a émis des conclusions sur le conflit israélo-palestinien à deux reprises uniquement durant les huit premiers mois 2009. Souvent le Conseil ne rend pas de conclusions publiques du fait d'absence de consensus sur une position commune, et se contente de « discuter » les sujets sans statuer dessus.

La politique européenne est essentiellement déclaratoire, donc ces différents instruments sont ceux que l'UE utilise le plus fréquemment. En matière de droits de l'homme, c'est un moyen pour l'UE de condamner des situations contraires au droit international, de rappeler leurs obligations aux parties, ou de féliciter un pays pour des événements considérés comme positifs (par exemple des élections), mais le langage reste en général très diplomatique, avec des formules types revenant sans cesse, il y a donc rarement des innovations en terme de style, et donc de contenu.

Néanmoins, l'UE peut recourir à des instruments plus volontaires et pratiques. Les *démarches* envers les gouvernements étrangers, rendues publiques ou non, peuvent être effectuées pour appuyer la position de l'UE ou pour intervenir auprès d'un Etat discrètement. Généralement composées de la troïka, c'est en pratique la Présidence qui souvent en définit les modalités³⁰. Elle peut également envoyer des Représentants spéciaux (comme celui pour le processus de paix au Moyen-Orient) rendre des visites sur le terrain et auprès des gouvernements.

Enfin, l'UE peut recourir à des sanctions dans le cadre de la PESC ou du Conseil de Sécurité de l'ONU, pour protester contre des violations du droit international, des droits de l'homme ou des principes démocratiques. L'UE recourt de manière croissante à cet

³⁰ Ministère des Affaires étrangères belge, *Opt. Cit.*, p. 14.

instrument dans sa politique étrangère, même s'il est pour l'instant inenvisageable que l'UE puisse appliquer des sanctions à Israël pour la forcer à respecter ses obligations internationales par exemple, car comme tout instrument PESC il nécessite un consensus des Etats membres, et c'est le Conseil de l'UE (au niveau des chefs de gouvernements et d'Etats) qui décide de l'adoption de sanctions et ses modalités, c'est donc un sujet hautement politique.

« Les stratégies communes font l'objet de travaux intensifs et souvent très longs, au sein de la Commission, des instances du Conseil, et des groupes de travail. Actuellement, il s'agit d'un instrument qui est en désuétude.

Les déclarations et les démarches sont généralement proposées, amendées et adoptées par Coreu³¹.

Les décisions, positions communes et actions communes sont élaborées par le RELEX, puis entérinées par le COPS, le COREPER et le Conseil. »

Source : *Guide de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'Union Européenne*, Ministère des Affaires étrangères belge, juin 2007, p. 35.

Comme on peut le voir ici, les instruments de la PESC sont très procéduriers et engagent un grand nombre de « préparateurs », que ce soit des fonctionnaires nationaux basés dans les capitales, ceux des représentations permanentes des Etats membres à Bruxelles travaillant au sein de groupes de travail comme le COMAG ou le COHOM³², ou les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et ceux de la Commission. A un niveau hiérarchique supérieur (et donc un plus haut niveau dans la décision) on a le COREPER et le COPS (le Comité politique et de Sécurité)³³.

Au niveau diplomatique toujours, le haut représentant pour la PESC peut également faire des déclarations, qui n'ont pas valeur officielle comme celles de l'UE, puisque le haut représentant ne peut engager la position de l'UE seul, il doit être mandaté par le Conseil, mais qui gardent néanmoins une valeur symbolique importante. Il peut également rendre des visites sur le terrain et rencontrer des officiels des gouvernements : après la guerre à Gaza, Javier Solana a ainsi fait plusieurs « tours » des capitales du Moyen-Orient pour rencontrer les protagonistes et discuter des points du processus de paix à l'ordre du jour international. Dans

³¹ Les coreus sont les communications diplomatiques intereuropéennes, entre Etats membres – l'équivalent de télégraphes.

³² Pour la liste des groupes de travail du Conseil liés à la PESC, voir en annexe.

³³ Pour plus de détails voir en annexe le schéma de l'organisation institutionnelle de la PESC.

son travail de promotion des valeurs européennes et des droits de l'homme il est assisté d'une représentante aux droits de l'homme dans le domaine de la PESC³⁴.

Enfin le Parlement européen, bien que n'ayant quasiment aucun rôle dans la PESC, effectue un rôle de « veille » considérable du respect des droits de l'homme dans le monde, et vote régulièrement des résolutions sur des sujets de relations extérieures. Par exemple le 18 février 2008 le Parlement a voté une résolution sur l'aide humanitaire à la bande de Gaza, qui « reconnaît les souffrances de la population palestinienne dans la bande de Gaza et appelle à augmenter, immédiatement et sans entraves, l'aide humanitaire, laquelle constitue un devoir moral et doit être apportée sans aucune condition ni restriction; demande aux autorités israéliennes d'autoriser l'organisation d'un flux permanent et suffisant d'aide humanitaire, qui comprenne tout le matériel nécessaire à l'UNRWA et aux autres agences des Nations unies et aux agences internationales pour s'acquitter de leurs tâches, et qui réponde aux besoins de la population »³⁵, ce qui est un langage autrement plus énergique que les déclarations de l'UE. Le Parlement européen a également envoyé à plusieurs reprises des délégations dans les Territoires palestiniens occupés, et a largement diffusé les rapports de mission à tous les acteurs européens concernés. La portée de ces initiatives, même si elles sont souvent bien relayées par les médias, reste toutefois limitée.

B) Les instruments liées aux relations contractuelles bilatérales

La «troisième génération» des accords de coopération, dont fait partie les accords signés dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, inclut systématiquement une « clause droits de l'homme », stipulant que le respect des principes de droits de l'homme et de démocratie forme le cadre des politiques internes et externes des parties à l'accord³⁶. Les moyens économiques et institutionnels constituent le moyen privilégié de pression par l'UE envers les Etats tiers. Cette «politisation de la coopération» repose sur une série

³⁴ Ministère des Affaires étrangères belge, *Opt. Cit.*, p. 16.

³⁵ PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution sur l'aide humanitaire à la bande de Gaza, 18 février 2009, sur http://unispal.un.org/pdfs/P6_TA_2009_0057f.pdf*

³⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Furthering Human rights and democracy across the globe*, Communautés européennes, 2007, p. 13.

d'instruments, plus ou moins contraignants, qui constitue ce que certains chercheurs appellent la « *soft diplomacy* » de l'UE³⁷.

L'UE peut d'abord recourir à la conditionnalité négative, c'est-à-dire qu'en cas de non-respect des dispositions de l'accord l'UE peut décider de suspendre tout ou partie de l'accord. Les deux accords d'association UE-Israël et UE-OLP contiennent une clause de conditionnalité liée au respect des droits de l'homme : c'est une provision générale comprise dans le fameux Article 2³⁸, qui considère les principes démocratiques et des droits de l'homme comme des fondements essentiels de l'accord, et demande aux parties de les respecter à la fois en interne et dans leurs relations extérieures. L'accord UE-OLP va un peu plus loin avec une référence explicite à la déclaration universelle des droits de l'homme³⁹, mais cet article 2 ne dit rien sur les mesures à prendre en cas de non-respect de ces provisions. L'article 79 de l'accord UE-Israël et l'article 70 de l'accord UE-OLP, clauses de « non-exécution » en disent plus sur la mise en œuvre de l'Article 2, car ils autorisent les parties à prendre des mesures appropriées si elles considèrent que l'autre partie a échoué à satisfaire une obligation contenue dans l'accord⁴⁰. C'est dans le cadre de cette clause droits de l'homme que l'UE a mis en œuvre des mesures restrictives contre l'Ouzbékistan et le Zimbabwe dans les années 2000. Néanmoins, la Commission et le Conseil ont refusé avec consistance d'invoquer la clause de non-exécution pour cause de non-respect de la clause droits de l'homme dans le cadre de ses accords euro-méditerranéens⁴¹.

La PEV (Politique Européenne de Voisinage) va plus loin en établissant des plans d'action à partir de 2004 (pour une durée de trois ans en moyenne) reposant sur les dispositions des accords d'associations, et visant à permettre une mise en œuvre plus facile des provisions des accords. Ces plans d'action ont recours à la conditionnalité positive, c'est-à-dire que l'attribution d'avantages supplémentaires est conditionnée à des avancées dans les domaines définis dans le plan d'action. L'évaluation des avancées se fait annuellement par des rapports de suivi (*progress reports*) mis au point par la Commission. Le plan d'action UE-

³⁷ PETITEVILLE (F.), « Exporting 'values' ? EU external coopération as a 'soft diplomacy' », in KNODT (M.), PRINCEN (S.), *Understanding the EU's external relations*, Routledge, 2003, p. 134.

³⁸ On retrouve la « clause droits de l'homme » de l'Article 2 dans un grand nombre d'accord de coopération de l'UE conclus à partir des années 1990.

³⁹ TOCCI (N.), *Active but acquiescent: The EU's response to the Israeli military offensive in the Gaza Strip*, *Opt. Cit.*, p. 22.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

Autorité Palestinienne contient par exemple des étapes claires de progression en matière de démocratie, droits de l'homme, système judiciaire, transparence financière... Le plan d'action avec Israël propose des étapes beaucoup plus vagues et parlent de faire « *des efforts pour faciliter* », entre autres, la résolution du conflit, les droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme, et avec des obligations partagées avec l'UE en matière de promotion du respect du droit international⁴². Il est donc évident que l'UE a beaucoup plus de « bâtons », de moyens de pression sur l'Autorité Palestinienne (AP) que sur Israël, dans le contexte de ces plans d'actions.

La dernière approche à laquelle recourt l'UE, la plus « soft », est la socialisation, dont le but est, selon N. Tocci, de « *provoquer une transformation des intérêts perçus [de l'Etat tiers] et ses valeurs concernant les droits de l'homme. Par la participation dans, ou le contact soutenu avec le cadre institutionnel de l'UE, les acteurs de l'UE s'engagent dans le dialogue, la sensibilisation, la persuasion, l'argumentation, mais aussi à dénoncer et à faire honte aux Etats tiers* »⁴³. Le canal privilégié de cette socialisation consiste en ce que l'UE appelle les dialogues politiques. Les accords d'association incluent plusieurs forums de dialogue, qui se rencontrent régulièrement (au moins une fois par an) à différents niveaux hiérarchiques : ministériel pour le Conseil d'Association, qui couvre en partie la question politique, et au niveau inférieur existe un sous-comité⁴⁴ pour le dialogue politique. Israël est le seul pays à ne pas avoir de sous-comité sur les droits de l'homme dans le cadre de la PEV, il y a uniquement un groupe de travail informel sur les droits de l'homme⁴⁵.

Concernant la mise en oeuvre de ces instruments bilatéraux, les Accords d'Association (AA) sont la base légale des relations contractuelles, et sont rédigés et décidés en commun entre les Etats membres et la Commission, sur une compétence communautaire. C'est la Commission qui représente l'UE dans les négociations sectorielles (par exemple pour l'aviation, l'agriculture...). La présidence de l'UE est aussi engagée maintenant, et travaille en commun avec la Commission pour mettre au point l'agenda et assurer la mise en oeuvre et le suivi des AA et des plans d'actions. Pour toutes les décisions politiques c'est la troïka qui

⁴² *Ibid.*, p. 23.

⁴³ TOCCI (N.), *Operationalizing a human rights component in EU-Israel and EU-PA Relations : a role for civil society*, United Civilians for Peace, Pays-Bas, 2007, p. 12.

⁴⁴ Pour la liste complète des sous-comités UE-Israël et UE-AP, voir en annexe

⁴⁵ TOCCI (N.), *Active but acquiescent: The EU's response to the Israeli military offensive in the Gaza Strip*, Opt. Cit., p. 22.

décide, par exemples pour déterminer si un nouveau plan d'Action doit reprendre. La décision exprimée lors du dernier conseil d'Association (juin 2009) de prolonger l'ancien plan d'action avec Israël était ainsi de leur ressort⁴⁶. Concernant les dialogues (ou groupe de travail) droits de l'homme, l'unité droits de l'homme de la DG Relex a un rôle important de coordination, elle travaille en collaboration avec la Présidence pour organiser tous les dialogues politiques bilatéraux.

Enfin en matière de relations bilatérales – qui sont sous la compétence communautaire - le Parlement européen dispose de certains moyens d'influence, puisqu'il doit donner son avis conforme pour la ratification des AA. Et à la différence du Conseil et de la Commission, le PE n'a pas hésité à recourir à la conditionnalité politique envers Israël : ainsi en 1987-88 et entre 1995 et 2000 le PE a retardé au maximum la ratification des accords d'association (accord de libre-échange pour le premier). Même si son rôle reste limité, le Parlement entend utiliser au maximum ses prérogatives, comme l'illustre parfaitement la lettre envoyée par le président du Parlement européen M. Hans Pöttering à la commissaire Benita Ferrero-Waldner, pour lui rappeler que le Parlement devait être tenu au courant des propositions de l'UE en vue du Conseil d'association UE-Israël à venir⁴⁷.

C) L'aide au développement et le *capacity building*

L'UE est le principal fournisseur d'aide au développement et envers les TPO depuis les années 1990, et visait à ce moment à aider l'Autorité palestinienne dans la mise au point d'infrastructures étatiques. L'idée du *state building* est de fortifier l'Autorité Palestinienne, d'en faire un interlocuteur crédible et de poser les bases s'un futur Etat palestinien. A la fin des années 1990 la Commission a commencé à conditionner l'aide financière à une meilleure gestion, plus démocratique et transparente, du budget palestinien, en réponse à des accusations de corruption au sein de l'AP⁴⁸. Mais c'est surtout avec la mise au point de l'*Action plan* que la coopération financière a été soumise à des conditionnalités fortes en matière de droits de l'homme et de démocratie, comme évoqué dans le paragraphe précédent. Cela induisait de fait un risque de « bâton » important pour l'AP, puisque l'aide européenne

⁴⁶ Entretien avec la Commission, 12/08/09.

⁴⁷ Voir en annexe lettre de M. Hans Pöttering, Président du Parlement européen.

⁴⁸ TOCCI (N.), *Operationalizing a human rights component in EU-Israel and EU-PA Relations*, *Opt. Cit.*, p. 25.

lui était vitale. Cet accent sur les progrès démocratiques, couplé à des missions d'aide à la justice, et à la police (EU COPPS à partir de 2005) a porté ses fruits pendant quelques années, des progrès significatifs ont pu être constatés.

Mais la crise déclenchée par l'élection du Hamas a précipité l'arrêt de l'aide européenne à l'AP, et comme dans le même temps Israël retenait les recettes de douane de l'AP, l'Autorité palestinienne était au bord de la banqueroute durant cette période de boycott international. On peut d'ailleurs remarquer que ce boycott ne s'est pas fait sur base des dispositions droits de l'homme mais pour des raisons politiques. Mais depuis 2006, l'aide européenne vers le TPO est constituée de plus en plus d'aide humanitaire⁴⁹ (à travers notamment le mécanisme PEGASE) pour permettre la subsistance de la population, et donc l'aspect conditionnel de l'aide s'est beaucoup amoindri.

Néanmoins, grâce à plusieurs programmes thématiques visant à promouvoir la démocratie, et le renforcement de la société civile, l'UE finance un certains nombres d'initiatives positives pour la promotion des droits de l'homme. Sous l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) le TPO a reçu entre 2002 et 2006 3,4 millions d'euros et Israël 2, 4 millions euros⁵⁰.

L'assistance et la programmation sont une compétence communautaire, c'est l'agence EuropeAid, dépendante de la Commission, qui fait la programmation. Ensuite cela passe au PE et aux Etats membres pour approbation. EuropeAid a aussi un rôle de co-décision sur certains aspects budgétaires, et pour transmettre les ordres de service du Conseil. Cette agence a également une grande indépendance pour l'identification de l'enveloppe des problèmes thématiques, car comme le décrit simplement un officiel de la Commission ils sont « *assis sur la caisse* »⁵¹. Les administrateurs d'EuropeAid sont également en relation assez étroite avec ECHO pour les besoins humanitaires urgents.

Pourtant, même les questions opérationnelles liées à la programmation peuvent devenir politiques, alors qu'elles paraissent plutôt « neutres » et techniques à priori. La commissaire Benita Ferrero-Waldner a ainsi rédigé il y a quelques mois une lettre à Lieberman pour dire que la TVA sur les biens humanitaires n'était pas acceptable⁵². Dans le cas où une telle question devient « politique » c'est le cabinet de la commissaire Relations

⁴⁹ Voir répartition de l'aide de l'UE vers le TPO en 2006 en annexe

⁵⁰ COMMISSION, *Opt. Cit.*, p. 17.

⁵¹ Entretien avec la Commission, 27/07/09.

⁵² Entretien avec la Commission, 27/07/09.

extérieures qui reprend le dossier. C'est lui également qui décide quand la Commission intervient diplomatiquement, et donc le moment où l'enjeu opérationnel devient politique. En de rares occasions, la Commission peut être très critique envers Israël : « *Ils soulignent les problèmes qu'ils ont eux* » déclarait ainsi un diplomate de Bruxelles⁵³. Par exemple les blocages récurrents sur la rentrée d'argent dans la bande de Gaza après l'opération Cast Lead posent de graves problèmes à l'agence de coopération humanitaire ECHO, car les transferts financiers directs sont le seul moyen pour faire entrer l'aide de son programme PEGASE dans la bande de Gaza. Après plusieurs requêtes au niveau administratif par les administrateurs ECHO et les refus en retour de l'administration israélienne, cela devient alors plus politique et la commissaire intervient alors. Cela peut même remonter au Conseil et aux États membres éventuellement⁵⁴.

La politique étrangère européenne est une construction institutionnelle singulière, reflet des intérêts de chaque acteur en jeu. Ces « jeux institutionnels » sont la caractéristique majeure de la politique étrangère commune, car « elle repose sur un double mouvement parallèle et concurrentiel d'institutionnalisation (des Communautés d'un côté, de la PESC de l'autre), il en résulte une *configuration d'acteurs non stabilisée* où les règles juridiques, procédures et instruments qui sont créés à chaque traité apparaissent comme autant de *ressources de pouvoir* susceptibles d'être appropriées par les uns et par les autres à la faveur des réformes institutionnelles, des situations de flou juridique et des pratiques non encore codifiées »⁵⁵.

Ce bref survol de la politique européenne envers Israël et les TPO a permis d'apprécier la variété des initiatives politiques qu'a développé l'UE en réponse à la situation au Moyen-Orient. Si les objectifs de l'UE suivent une ligne claire reposant sur des valeurs éthiques fortes et sur le droit international, la mise en œuvre des politiques européennes, elle, peine à suivre, malgré la grande variété d'instruments à la disposition de l'UE. Cette difficulté repose en partie sur le lourd processus procédurier de décision propre à la PESC, mais en grande partie aussi sur un manque clair de volonté politique à l'échelle européenne pour mettre en œuvre une réelle « *diplomatie des droits de l'homme* » et un « *soft power* » effectif.

⁵³ Entretien avec une représentation permanente, 25/07/09.

⁵⁴ Entretien avec la Commission, 27/07/09.

⁵⁵ PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, opt. Cit., p. 46.

C'est cette carence politique manifeste, cet attachement à la « realpolitik », que les ONG cherchent à combattre par leur travail de plaidoyer envers l'Union européenne, en tentant de se créer une place dans le jeu institutionnel de la politique étrangère commune.

PARTIE 2 : Quelle place pour les ONG de droits de l'Homme dans la gouvernance européenne ? Analyse de leur rôle et stratégies

Les ONG étudiées sont des ONG internationales ou nationales, oeuvrant dans les domaines des droits de l'Homme, du développement ou de l'humanitaire, et basent leur plaidoyer sur le dossier israélo-palestinien sur une approche droits de l'homme (*human rights-based*). Leur principal travail est de dénoncer les violations du droit international commises en Israël et dans le TPO, de mettre en valeur les responsabilités de l'Union Européenne vis-à-vis de ces deux acteurs et de pousser l'UE à agir pour faire respecter les droits de l'homme, le droit humanitaire international et les principes de développement durable et d'Etat de droit dans la région⁵⁶.

Chapitre 3. Quelle légitimité des ONG dans le système de gouvernance européen ? Ressources et faiblesses de ces acteurs

Dans ce travail de plaidoyer elles utilisent un certain nombre de ressources spécifiques pour se créer une place dans la gouvernance européenne et affirmer leur légitimité à participer à la définition des politiques européennes à l'égard de la région. Selon Reinalda et Verbeek, les différents instruments d'influence utilisés par les ONG sont les suivants⁵⁷ :

- expertise
- proximité avec les groupes-cibles
- audience politique domestique
- accès aux médias
- ressources (financières)
- construction d'alliances (nationales comme transnationales)

⁵⁶ Pour une description plus détaillée voir annexe sur le REMDH.

⁵⁷ Reinalda et Verbeek, *Opt. Cit.*, p. 150.

Selon ces auteurs, ces ressources d'influence sont des capacités de pouvoir (*power capabilities*) qui peuvent faire des ONG des partenaires intéressants pour les gouvernements nationaux ou les organisations internationales.

L'audience politique domestique, et l'accès aux médias ne semblent pas être des ressources vraiment mises en avant par les ONG travaillant à Bruxelles, d'une part parce que les réseaux européens comme le REMDH ou Aprodev n'ont pas à proprement parler une telle audience, et d'autre part car elles travaillent essentiellement dans l'ombre des couloirs des institutions européennes, et ne font donc pas un travail public, ce qui n'aide pas à mobiliser les médias. Le travail de plaidoyer *stricto sensu* ne demande par ailleurs pas des moyens financiers si importants. Enfin, Reinalda et Verbeek ne compte pas comme « capacité de pouvoir » le poids « éthique » qu'ont les ONG promouvant les droits de l'homme, ce qui nous semble au contraire une ressource majeure. Dans notre cas, il semble donc plus judicieux de regrouper ces capacités selon trois logiques, basée sur une distinction établie par M. Offerlé : « *Il s'agit d'abord de l'appel au nombre, qui consiste à s'appuyer sur la quantité des adhérents comme facteur de représentativité. Il s'agit ensuite du recours à la science, en produisant une expertise considérée comme objective, et, enfin, du recours à la morale, qui s'appuie sur une stratégie de scandalisation en invoquant la violation de normes éthiques pour susciter des mobilisations* »⁵⁸. Nous les aborderons ici par ordre d'importance.

A) l'expertise des ONG : une dimension « grassroots-experts » très appréciée des acteurs de l'UE

La « République des experts » est une vision classique de la gouvernance contemporaine. Tout système de gouvernance repose en effet sur un système d'information développé, c'est un élément essentiel pour pouvoir décider et mettre en place des politiques efficaces. C'est la raison pour laquelle les institutions européennes, et la Commission notamment, sont traditionnellement très ouvertes aux informations venues de l'extérieur,

⁵⁸ SAURUGGER (S.), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêts au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, août 2002, pp. 376.

d'autant plus que l'administration européenne est généralement plutôt sous-dimensionnée par rapport à l'ampleur des questions traitées⁵⁹.

Le recours à l'expertise est à la fois une ressource et un répertoire d'action pour les groupes d'intérêts, qui est devenu un véritable moyen de représentation auprès des institutions européennes⁶⁰. Le travail d'étude sur le terrain et leur expertise en matière d'analyse juridique, sociale et politique des ONG sont très précieux pour l'UE, tous les officiels interrogés pour cette étude l'ont reconnu, et ont mentionné comme premier rôle des ONG dans la politique étrangère européenne leur apport d'informations et leur expertise : « *C'est important pour les diplomates d'avoir les ONG, car elles apportent des informations valables, cela permet d'avoir un autre point de vue indépendant des questions politiques et diplomatiques* »⁶¹.

La méthode employée par les réseaux d'ONG comme le REMDH, Aprodev ou Cidse, qui est fondée sur une approche « grassroots-experts » (c'est-à-dire base-experts), est particulièrement appréciée car elle permet de rendre compte très précisément des situations sur le terrain, à l'échelle locale : « *La légitimité des ONG vient de leur expérience des problèmes traités et de leurs relations de partenariat avec les communautés concernées* »⁶².

Leur capacité à récolter des informations précises et fiables sur le terrain, à les confronter aux informations sur les politiques européennes, et à les faire remonter sous formes de rapports et d'analyses construites jusqu'aux institutions nationales et internationales, est un avantage comparatif irremplaçable. En effet, comme le souligne P. Calane, cette faculté à faire le raccourci « *entre l'action et la réflexion* » est impossible au sein des administrations nationales comme communautaires du fait des lourdeurs hiérarchiques qui créent d'« *inévitables filtres et étapes successives de traitement de l'information à l'échelle d'un Etat et a fortiori à l'échelle internationale. De ce fait, le traitement de l'information au sommet se fait souvent sur des bases abstraites.* »⁶³

⁵⁹ MASSIGNON (B.), « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », Communication au Colloque de l'Association Française de Sociologie religieuse (AFSR) sur *Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses*, Paris, 2-3 février 2004, p. 4.

⁶⁰ SAURUGGER (S.), *Ibid.*

⁶¹ Entretien avec une représentation permanente auprès de l'UE, 28/07/09.

⁶² ROUILLE d'ORFEUIL (H.) et DURAO (J. E.), « Rôle des Ong dans le débat public et les négociations internationales. Eléments pour la définition d'une « diplomatie non gouvernementale », *Coordination Sud*, septembre 2003, p. 9.

⁶³ CALANE (P.) « les coalitions internationales d'ONG, du lobbying à la contribution à la gouvernance mondiale », note, *IRG*, 2004.

Par ailleurs, les informations apportées par les ONG sont souvent jugées fiables et utiles du fait du haut niveau de technicité qu'elles ont nécessité, et de la parfaite connaissance des politiques et des dispositions juridiques européennes dont elles témoignent. L'analyse légale et juridique est de plus perçue comme « neutre », contrairement aux recommandations qui sont perçues comme plus « idéologiques » et politiques.

Aprodev par exemple sur le dossier israélo-palestinien s'est spécialisé sur des questions commerciales très techniques, avec l'aide du groupe Mattin⁶⁴, comme la certification d'origine (*labelling*) des produits israéliens originaires des colonies exportés vers l'EU, sur la base des Accords d'Association et des engagements de l'UE en matière de respect des droits de l'homme. Elle suit en cela une stratégie de *passive enforcement*, ce qui signifie que cette organisation met en valeur les situations où l'UE ne respecte pas son propre droit commercial et de droits de l'homme. Dans ce cas présent comme les produits israéliens viennent de colonies, donc d'une situation d'occupation reconnue illégale par le droit international et par l'UE, ils ne devraient pas pouvoir bénéficier d'exemption de droits de douanes attribués aux produits venant du territoire reconnu d'Israël. Après avoir lancé ce débat en 2003 au sein des institutions européennes, l'analyse et les arguments de l'organisation ont été pris très au sérieux, le Conseil et la Commission se sont penchés sur la question, et même si l'UE n'est pas allée jusqu'au bout des recommandations d'Aprodev, puisque elle a refusé d'avoir recours à des instruments contraignants contre Israël, une sorte de compromis a été trouvé, avec un accord technique rédigé sous l'égide de Pascal Lamy (alors Commissaire au Commerce), et a été intégré à l'Accord d'Association UE-Israël en 2004. En ce moment Aprodev travaille sur la question d'Europol et de la transmission des données privées, avec l'aide d'ONG israéliennes comme PCATI⁶⁵.

Le REMDH quant à lui s'est spécialisé sur la coopération euro-méditerranéenne, et a développé ainsi une expertise juridique très approfondie des instruments européens en matière de promotion de droits de l'homme, des accords d'association, de la PEV, des plans d'actions et surveille avec attention leur impact sur la situation des droits de l'homme dans les pays partenaires. Il a d'ailleurs continué, parallèlement à Aprodev, d'analyser le problème de la certification d'origine des produits israéliens avec l'aide du groupe Mattin⁶⁶. De son côté

⁶⁴ Le groupe Mattin est un cabinet de consultants basé à Jérusalem, spécialisé sur les relations entre Israël et l'UE.

⁶⁵ Entretien avec Aprodev, 13/07/09.

⁶⁶ Pour de plus amples détails sur cette question complexe de la règle d'origine, voir REMDH, *A Human Rights review on the EU and Israel. Mainstreaming or selectively extinguishing human rights? 2004-2005*,

Cidse fait un travail d'évaluation critique de l'aide au développement européenne versée à la Palestine. Des ONG comme Amnesty International ou Human Rights Watch sont connues pour leurs méthodes d'investigation rigoureuses et leur analyse légale pointue.

Enfin, les ONG ne sont pas de simples experts apportant une information « neutre », ils sont également et avant tout des *experts militants*, qui apportent leur propre vision des problèmes et des solutions politiques à apporter. Les ONG sont ainsi de véritables forces de proposition, et leurs recommandations, même si elles ne sont pas toutes adoptées par les décideurs, loin de là, ont au moins le mérite de montrer des alternatives possibles. Par ailleurs les propositions des ONG de plaider à Bruxelles restent le plus souvent du domaine du réalisable, car elles reposent sur une très bonne connaissance du fonctionnement de l'UE et de ses instruments à disposition dans le cadre de la politique étrangère, de la position des acteurs du jeu politique, et du contexte géopolitique. Elles demandent en fait le plus souvent une bonne dose de volonté politique, et d'adopter l'optique « droits de l'homme » comme grille de lecture principale des relations extérieures de l'UE. C'est pourquoi leurs recommandations sont le plus souvent appréciées des officiels européens les plus « progressistes » sur le dossier israélo-palestinien⁶⁷, car elles offrent un mode d'emploi décisionnel, une recette politique, donnant matière à réfléchir aux décideurs.

Ces compétences ont grandement contribué à renforcer la crédibilité des ONG comme acteurs valables dans les politiques publiques européennes, et c'est avant tout comme experts et fournisseurs d'informations du terrain que les ONG se sont fait une place dans la gouvernance européenne.

B) La dimension morale des ONG, « watchdog » des violations des droits humains

La légitimité des ONG à agir sur le dossier israélo-palestinien a également une dimension morale. Leur argumentaire repose sur le droit international public, notamment sur les différentes Conventions des droits de l'homme adoptées dans l'enceinte des Nations-

Copenhague, décembre 2005, et REMDH, *Third annual review on Human Rights in EU-Israel relations. Accommodating to the 'special' case of Israel*, Copenhague, 2007.

⁶⁷ Certains officiels interrogés ont ainsi souligné l'utilité des recommandations, tandis que d'autres n'ont pas abordé ce point. Cette première catégorie était aussi celle qui prônait le plus fortement un *human rights mainstreaming* dans les relations extérieures de l'UE et étaient ainsi plutôt d'accord avec positions des ONG.

Unies, les résolutions du Conseil de Sécurité ainsi que le droit humanitaire international (DIH). Selon ces textes juridiques, la situation entre Israël et les territoires palestiniens est très claire : les territoires palestiniens sont des territoires occupés et le pouvoir occupant, soit Israël, est dans l'illégalité lorsqu'elle prend toute mesure visant à changer le territoire occupé. De plus, en tant qu'occupant, cet Etat a des devoirs envers la population occupée. Selon le DIH également, les Etats tiers (comme les membres de l'UE) ont pour responsabilité de prendre toutes les mesures possibles pour faire cesser les violations du droit humanitaire par d'autres Etats.

Les ONG dénoncent ainsi tous les acteurs, notamment étatiques, qui ne jouent pas la règle du jeu du droit international, elles se battent donc pour une cause « noble », qui repose sur des valeurs éthiques. Comme le souligne Rouillé d'Orfeuil et Durao, « *La réponse des ONG à cette question de la lutte contre les pouvoirs arbitraires se trouve dans la volonté d'établir une interaction entre un droit international, que les ONG souhaitent le plus précis et le plus contraignant possible et qui doit servir de référence commune à tous les peuples de la terre, et des dynamiques démocratiques locales fondées sur le droit d'association. C'est à ces deux niveaux - l'avancée du droit international et l'appui aux dynamiques démocratiques locales - que les associations veulent agir.* »⁶⁸. Leur légitimité repose ici sur leur rôle de *watchdog* des Etats et de leur respect des droits humains. Elles oeuvrent pour pousser les Etats à ce qu'ils ne se limitent pas à des mots concernant la promotion des normes et valeurs qui protègent les citoyens, mais qu'ils s'engagent sur des actes⁶⁹.

Pour les ONG basées en Europe, celles-ci vont principalement demander aux pays européens de respecter leurs engagements en tant que signataires de conventions internationales et de conventions européennes. Leur plaidoyer repose aussi des dispositions propres à la politique étrangère de l'Union européenne, notamment ses différentes *Lignes directrices* en matière de promotion et de respect des droits de l'Homme dans ses relations avec les pays tiers⁷⁰. Ces obligations consistent globalement à ne pas être complices de violations des droits humains ou du DIH commises par d'autres parties, de les dénoncer sans ambiguïtés et de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que ces violations cessent. Donc les ONG vont recourir à une approche dite de *passive enforcement*. L'idée ici est que l'UE, en

⁶⁸ ROUILLE d'ORFEUIL (H.) et DURAO (J. E.), *opt. Cit.*, p. 8.

⁶⁹ BADIE (B.) FARDEAU (J-M), « La diplomatie des droits de l'homme », *Opt. Cit.*, p. 23.

⁷⁰ CONSEIL DE L'UE, *Lignes directrices Droits de l'homme et Droit International Humanitaire*, Communautés européennes, 2009.

consentant tacitement aux violations des droits de l'homme commises par Israël et même simplement en ne réagissant pas à ces violations, viole son propre droit communautaire et ses obligations internationales. Les ONG dénoncent ainsi la persistance de « doubles standards », c'est-à-dire le fait que l'UE n'applique pas les mêmes standards de respect des droits de l'Homme avec Israël qu'à d'autres pays, contrairement à ses engagements.

Pour les ONG de droits de l'homme basées en Israël comme BT'Selem et Physicians for Human Rights, le principal levier de plaidoyer est de lister les violations du droit public international et du droit israélien, de les dénoncer, puis de faire pression sur l'Etat d'Israël pour qu'il cesse ces violations. Le problème est qu'Israël entend proposer une autre vision du droit, notamment international, où elle ne serait pas en situation d'illégalité. Il y a ainsi ici combat de légitimité, et au sein de l'opinion publique israélienne la valeur éthique du travail des ONG de droits de l'homme est peu reconnue par rapport au discours officiel gouvernemental qui légitime les violations des droits de l'homme par le droit d'Israël à la sécurité. Israël continue donc de manquer à ses obligations internationales (accords d'Oslo, accords d'Annapolis, feuille de route du Quartet, conventions les Droits de l'Homme, conventions de Genève,...) tout en prétendant soit les violer car la partie palestinienne manque à ses propres obligations envers Israël et ne serait pas un interlocuteur de valeur, soit parce que ces obligations seraient néfastes à ses intérêts et ne seraient donc pas légitimes, soit du fait de l'état d'urgence qui prévaut en Israël depuis le 19 mai 1948⁷¹.

Bien sûr, le message gouvernemental est complexe, mais il est vrai qu'au sein d'Israël les mouvements pro-paix et pro-droits de l'homme sont souvent perçus avec beaucoup de méfiance, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, notamment occidentaux, où les ONG jouissent au contraire d'une excellente image dans le public en général. Les ONG israéliennes (et palestiniennes à fortiori !) ont donc peu de moyens de pression sur le gouvernement ou le pouvoir législatif d'Israël même, c'est pourquoi elles cherchent de plus en plus à agir sur d'autres acteurs internationaux influents dans le processus de paix, notamment sur les USA et l'UE.

⁷¹ SVENSSON-McCARTHY (A.-L.), *A study on the implementation of the EU guidelines on torture and other cruel treatment or punishment*, United Civilians for Peace, Pays-Bas, décembre 2007, p. 27.

C) La représentativité, une ressource contestée

C'est une ressource contestée par beaucoup de chercheurs comme de représentants politiques, car bien que certaines ONG comme Amnesty international puissent se prévaloir d'un grand nombre de membres, beaucoup d'ONG, notamment celles travaillant à Bruxelles, n'ont pas vocation à avoir un grand nombre d'adhérents ou n'ont qu'un conseil d'Administration réduit.

La question de la représentativité démocratique des ONG reste l'un des principaux problèmes des ONG en terme d'impact sur les pouvoirs publics: les ONG représentent-elles réellement la société civile ou la représentation par l'Etat est elle la seule légitime? En effet, les Etats comme les organisations internationales n'ont à priori aucune obligation de faire participer les ONG : *« Les pouvoirs gouvernementaux, surtout ceux qui n'ont guère de légitimité démocratique, dénie aux ONG le droit de parler au nom de la « société civile », tout au plus peuvent-elles s'exprimer au nom des membres de leurs assemblées générales. Contrairement aux parlementaires, élus au suffrage universel, et aux gouvernements, que les parlementaires peuvent censurer, les ONG ne seraient pas les représentants de la société civile, mais tout au plus des lobbies. »*⁷².

Il est vrai que les ONG ne sont pas élues démocratiquement, et ne sont donc pas en ce sens représentatives comme peuvent l'être les députés par exemple. Pour autant, la plupart de ONG travaillant à Bruxelles sur le dossier israélo-palestinien parlent au nom d'une population plus large : Des ONG *membership-based* comme Amnesty international sont représentatives de leurs membres – plus de 2 millions dans le monde pour Amnesty. Un réseau comme le REMDH représente près de 80 ONG locales travaillant sur le terrain dans près de 30 pays autour de la Méditerranée, ayant une grande connaissance des populations et de leurs besoins, et qui font un travail continu de surveillance des violations des droits de l'homme dans leur pays.

De même des réseaux confessionnels comme Aprodev et Cidse représentent leurs membres (ONG de développement ou Eglises) qui peuvent faire valoir leurs liens avec le maillage local et transnational de leur Eglises et leurs liens de longue date avec les partenaires locaux dans les territoires palestiniens. Enfin, plus largement la coalition sur Israël/Palestine orchestrée par Crisis Action, même si elle reste informelle et ne présente ainsi aucune

⁷² ROUILLE d'ORFEUIL (H.) et DURAO (J. E.), *Opt Cit.*, p. 9.

structure officielle, représente toutes les ONG et acteurs qui font part occasionnellement ou régulièrement de la coalition dans ces rencontres avec les pouvoirs publics lors d'actions de plaidoyer communes.

Chapitre 4 : Les stratégies des ONG pour une meilleure prise en compte des droits de l'Homme par l'UE sur ce dossier

Les ONG étudiées peuvent donc faire valoir un certain nombre de capacités de pouvoir auprès des institutions européennes pour se faire une place et faire entendre leur plaidoyer dans le processus de décision menant à la définition des politiques de l'UE envers Israël et le TPO. Néanmoins, pour maximiser ces atouts et avoir un réel impact sur le processus de décision, elles ont mis en place trois stratégies principales, qui suivent trois principaux objectifs : réunir un maximum d'autres organisations autour de soi afin d'être le plus représentatif possible, être au courant en temps et en heure pour pouvoir réagir de manière appropriée, et cibler les bonnes personnes pour avoir le plus d'impact possible.

A) stratégie de construction de réseaux

Afin de remédier au problème de représentativité évoqué plus haut, et également pour des raisons de facilité, les institutions européennes et notamment la Commission rencontrent le plus volontiers et le plus souvent des représentants de réseaux et de plates-formes européennes d'ONG. De même les ONG européennes, afin d'être plus représentatives, et par souci d'économie et d'efficacité, ont développé des réseaux à l'échelle nationale puis de plus en plus au niveau européen, avec des bureaux à Bruxelles, dont le mandat était avant tout le lobbying envers les institutions européennes. Ce qui est le plus intéressant est que la structure et le degré d'institutionnalisation de ces « eurogroupes », varient énormément. De plus ils se superposent mais sans se concurrencer forcément, puisque les ONG sont facilement dans plusieurs réseaux à la fois.

Cette tendance forte s'est traduite par la multiplication des réseaux structurés à l'échelle européenne (et même au delà), comme le REMDH, Aprodev ou Cidse, qui ont un bureau de secrétariat à Bruxelles, un budget et des statuts propres, bref sont des organisations indépendantes. Parallèlement se sont développés des réseaux plus lâches, informels (c'est-à-dire sans secrétariat ni structure propre indépendante des membres), mais avec simplement des représentants venant d'une organisation membre, comme le HRDN (Réseau des droits de l'homme et de la démocratie), qui regroupe plusieurs dizaines d'ONG dont la plupart ont un bureau à Bruxelles, et qui est plus un réseau d'information qu'un réseau d'action, puisqu'il n'y a quasiment pas d'actions communes organisées au nom du réseau. Au dessus même sont apparues des plates formes européennes de réseaux, comme le EU Civil Society Contact Group, qui regroupe des réseaux européens comme CONCORD et le HRDN, et à ce titre représente plusieurs centaines d'ONG. Il est ici intéressant de noter la contradiction interne à laquelle doivent faire face les ONG : d'une part l'établissement de « coalitions de cause » entre ONG permet à celles-ci de se faire entendre davantage, car délivrer un message unique à plusieurs a plus de poids et de légitimité, mais d'autre part les ONG veulent garder leur identité et leur mission propre et se différencier dans la course aux financements européens, il y a donc un besoin de se distinguer.

La coalition informelle européenne sur Israël/Palestine s'est établie sur la base d'une campagne de plaidoyer lancée par Crisis Action au Royaume-Uni, qui s'est développée à Bruxelles à partir de 2008. Elle présente plusieurs traits intéressants et bien particuliers, qui permettent aux ONG membres de répondre à ce dilemme identitaire de manière satisfaisante, puisqu'elle est assez peu formalisée pour que les organisations gardent leur identité propre (leur logo dans les lettres communes par exemple), tout en étant suffisamment visible pour que les interlocuteurs savent qu'ils s'adressent à une alliance.

Le principal intérêt de cette coalition réside dans le rôle très particulier de Crisis Action, véritable « moteur » et leader du travail en commun. La mission de Crisis Action est d'aider à mettre au point, coordonner et aiguiller les efforts communs de la société civile dans des campagnes de plaidoyer sur des conflits particulièrement critiques. La force et la singularité de cette ONG est qu'elle se restreint volontairement à ce travail de coordination et reste « dans les coulisses » : son logo n'apparaît jamais sur les documents de la coalition, son travail n'est absolument pas public, il est entièrement focalisé sur ce travail d'animation de coalitions.

Les alliances d'ONG sont fondées habituellement sur une recherche de « *given-and-take relationship* », c'est-à-dire une recherche de complémentarité de ressources des organisations impliquées, pour optimiser les résultats de la campagne commune, mais bâtir un véritable forum de discussion et d'action n'est pas chose aisée, du fait des ressources et des difficultés de coordination que cela implique⁷³. La coordination de telles coalitions génère beaucoup de « coûts de transaction », or Crisis Action, en adoptant le rôle de coordinateur de la coalition, prend en charge une bonne part de ces coûts. L'effort de coordination fait par Crisis Action est unanimement très apprécié des ONG interrogées. Avoir quelqu'un dédié à plein temps à la coordination, un facilitateur, est capital pour une collaboration sur le long terme. Les ONG de Bruxelles reconnaissent que sans cela se verraient moins souvent, et ne travailleraient pas tant ensemble. Mais le rôle de Crisis Action ne se limite pas à de la simple coordination, cette organisation met également en forme une stratégie commune, pour donner plus d'impact aux actions des organisations partenaires.

De plus, elle est perçue comme un leader « neutre » qui ne penche pas en faveur d'une organisation en particulier, alors que si d'autres ONG individuelles prenaient le leadership elles pourraient être perçues comme potentiels concurrents pour certains membres de la coalition. Enfin Crisis Action travaille avec un grand nombre d'acteurs et d'auditoires différents, ce qui peut élargir avantageusement la coalition. C'est pourquoi Crisis Action a un bien plus grand potentiel que d'autres ONG comme leader d'alliance : ses capacités à organiser et à coordonner les efforts communs de la société civile fondent sa valeur ajoutée.

Les partenaires principaux de Crisis Action sont les ONG de droits humains et humanitaires, ceux avec lesquelles les différents bureaux travaillent le plus régulièrement et sont le plus fréquemment consultés. A l'origine le plaidoyer ne vise pas particulièrement Bruxelles ni l'UE, et le réseau est composé surtout d'ONG nationales travaillant au niveau national avant tout, avec un centre névralgique à Londres. Aujourd'hui les membres viennent de 12 Etats membres, plus celles qui travaillent avec l'UE à Bruxelles, il y a donc une certaine articulation du plaidoyer entre l'échelle de l'UE et l'échelle nationale d'une partie des Etats membres.

La typologie des principaux membres de la coalition montre bien cette diversité : des ONG internationales reconnues ayant un siège en Grande-Bretagne, qui sont les principaux partenaires de Crisis Action (Oxfam UK, Amnesty International, Human rights Watch, Savec

⁷³ DALTON (D.), *Building National Campaigns. Activists, Alliances, and How Change Happens*, Oxfam GB, 2007, pp. 14-16.

the Children et le International Crisis Group), leurs bureaux implantés à Jérusalem, des ONG nationales européennes très présentes sur le terrain (comme Diakonia ou Acsur), des réseaux européens ou nationaux (Aprodev, Cidse, REMDH, WordVision, United Civilians for Peace) et certains de leurs membres, ONG nationales (Pax Christi, CCFD, Brot für die Welt)⁷⁴.

De plus Crisis Action cherche en permanence à s'ouvrir à d'autres audiences, d'autres types d'acteurs qui ne sont pas forcément des alliés traditionnels des ONG, comme les syndicats, les universitaires⁷⁵, même la participation de ces acteurs n'est parfois que ponctuelle, pour une action en particulier. Crisis action cherche également à s'adresser à des groupes sociaux peu mobilisés habituellement : « *Au Royaume-Uni, Crisis Action travaille par exemple avec la communauté juive pour un cessez-le-feu et contre le blocus, dans le but de sensibiliser peu à peu cette communauté à [leurs] recommandations. L'idée est de mobiliser d'autres auditoires (constituencies) et groupes sociaux* »⁷⁶.

La diversité de ces ONG permet une véritable complémentarité des ressources. Cela consiste d'abord en une complémentarité d'informations fournies : les ONG basées sur le terrain fournissent des informations pratiques, concrètes, sur la situation locale au quotidien. Les informations développées par les ONG basées à Bruxelles sont beaucoup plus orientées vers la proposition politique, l'analyse des politiques européennes, et de leurs limites.

Ensuite il y a complémentarité au niveau des organisations elles-mêmes, de leurs forces et de leurs faiblesses. Amnesty International amène par exemple son nom, sa réputation, son travail de recherche aux coalitions dont elle est membre, ce qui est un véritable atout. Mais Amnesty n'a pas vraiment représentative de la population sur le terrain : « *Amnesty n'a pas de chercheurs ni de salariés ou d'adhérents partout dans le monde, elle a des réseaux de contacts mais ce n'est pas pareil que d'avoir quelqu'un de l'organisation sur place. D'autres ONG ont de tels contacts sur le terrain. Or cela fait une vraie différence dans les réunions de plaidoyer avec les décideurs quand les ONG peuvent apporter des informations venant directement du terrain, une expérience directe, des histoires personnelles. C'est pourquoi il est intéressant et très utile pour Amnesty de faire des rendez-*

⁷⁴ La liste complète des membres est à l'heure actuelle : Action Against Hunger, Acsur, APRODEV, Amnesty, Avaaz, Broederlijk Delen, Brot für die Welt, CAFOD, CARE, CCFD, Christian Aid, CIDSE, Concern, DanChurchAid, Defence for Children International, Dalia, Diakonia, EMHRN, EED & Misereor, FIDH, HRW, ICG, International Alert, IRC, Medact, Medecins du Monde, medico international, MS Danish Association for International Co-operation, Mercy Corps, Oxfam, Pax Christi, Physicians for Human Rights, Rehabilitation & Research Council for Torture Victims, Relief International, Save the Children, Church of Sweden, TUC, Trocaire, UCP, War Child, World Vision. *Source: Crisis Action.*

⁷⁵ C'est vrai notamment pour le Royaume-Uni, moins pour les autres pays où Crisis Action a un bureau.

⁷⁶ Entretien avec Crisis Action, 28/07/09.

vous de plaider avec d'autres ONG qui ont ce genre de ressources. Par exemple concernant la guerre à Gaza, Amnesty amenait des recommandations claires sur les violations des droits de l'homme et du DIH durant la guerre, tandis qu'Oxfam ou Aprodev amenait un autre type d'analyse, basée sur leur expérience et vision d'ONG de développement »⁷⁷. De même pour les rendez-vous de plaidoyer communs c'est un vrai plus d'avoir des représentants d'ONG locales de terrain comme Al Haq et Physicians for Human Rights, car elles représentent directement les sociétés civiles israélienne et palestinienne. La décision récente d'ONG israéliennes d'avoir un responsable du plaidoyer pour elles en Europe est une vraie force pour la coalition, car le fait que des ONG israéliennes puissent exprimer leurs vues directement à Bruxelles leur donne un surcroît de légitimité auprès des diplomates de l'UE, car cela leur permet d'avoir un point de vue israélien sur le rôle de l'UE sur le dossier israélo-palestinien, mais différent de celui exprimé par l'Etat d'Israël. Enfin, Les ONG nationales européennes apportent leurs capacités de plaidoyer et leur audience politique dans leur pays.

Concernant le fonctionnement de la coalition, toutes les organisations « membres » sont sur une liste de diffusion commune (un groupe google), mais elles ne sont pas toutes impliquées dans un travail en commun, beaucoup ne sont pas vraiment actives d'ailleurs. Environ 10-20 personnes coopèrent sur une base régulière, par e-mail, par des réunions à Bruxelles, au Royaume-Uni et des conférences téléphoniques transnationales, mais cela ne veut pas pour autant dire qu'elles sont toutes impliquées dans toutes les actions. C'est en fait une coalition à plusieurs vitesses, c'est ce qui fait sa flexibilité.

En effet des actions communes sont organisées régulièrement, mais dans le respect de la liberté et la disponibilité des membres : « *Ce sont des « coalitions de volonté » (« coalition of willing ») qui ne sont pas contraintes par une exigence de consensus, ce qui permet des positions plus fortes sur des questions particulières et permet également d'aller plus vite, de réagir plus rapidement »*⁷⁸ Comme toute initiative de plaidoyer commune, les différentes sensibilités des membres ont souvent pour conséquence de baisser le ton et les arguments employés. Cela dit comme le consensus n'est pas nécessaire, les organisations qui ne sont pas d'accord ne participent simplement pas. Les ONG choisissent donc au coup par coup si elles veulent participer à une action commune ou pas, selon leurs intérêts et leur stratégie. Ainsi selon un membre de la coalition à Bruxelles « *la manière dont ça marche aujourd'hui est OK,*

⁷⁷ Entretien avec Amnesty International, 13/08/09.

⁷⁸ Entretien avec Crisis Action, 28/07/09.

les organisations peuvent suivre leur propre agenda et joindre les actions communes si cela est intéressant pour elles »⁷⁹.

Enfin le travail avec la coalition apporte également aux ONG membres des avantages très intéressants en terme d'information et d'influence qui vont être développés dans les points suivants.

B) La stratégie d'information

« *Le succès du lobbying [dépend] d'une anticipation très en amont du processus décisionnel* »⁸⁰. Cette affirmation illustre parfaitement l'un des enjeux majeurs des ONG de plaider. En effet, il est capital pour elles de savoir en aval les décisions et sujets à l'ordre du jour de l'UE pour pouvoir réagir au bon moment et envoyer leurs demandes au moment approprié. Il est également toujours fondamental pour les ONG de plaider de bien connaître le discours, les arguments, la vision, de l'acteur à influencer, pour ré-utiliser ses engagements, arguments et possibilités du moment. Ainsi, pour que les recommandations des ONG aient le maximum d'impact, il faut saisir les opportunités de l'actualité et trouver les échelons de pouvoir les plus appropriés, pour les diffuser convenablement et au bon moment. De plus des réseaux comme le REMDH ou Aprove ont également un mandat de veille communautaire au bénéfice leurs membres, ils rassemblent l'information intéressante pour les membres et leur transmettent régulièrement.

Ce travail de renseignement, d'intelligence est donc un travail fondamental, mais qui demande beaucoup de temps pour être vraiment efficace. Or les ONG ont des ressources limitées à accorder à ce travail de veille, par rapport à d'autres lobbies (comme les groupes industriels, cabinets de consultants ou think-tanks), il leur est donc très utile voire nécessaire de mettre leurs informations en commun, pour se tenir au courant, pouvoir réagir et saisir les opportunités, et pouvoir diffuser leurs propres analyses et recommandations au moment approprié pour un impact optimum.

Les ONG ont à leur disposition trois canaux principaux d'information :

⁷⁹ Entretien avec Cidse, 25/08/09.

⁸⁰ MASSIGNON (B.), « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », Communication au Colloque de l'Association Française de Sociologie religieuse (AFSR) sur *Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses*, Paris, 2-3 février 2004, p. 2.

Elles peuvent recourir tout d'abord aux moyens classiques de recherche d'informations, comme la veille sur internet (notamment des sites des institutions européennes), les abonnements à des newsletters et des revues spécialisées. Ce type d'informations constitue une bonne base, mais reste limité, et pour une organisation seule cela demande une disponibilité considérable.

Elles peuvent ensuite obtenir de l'information auprès d'autres ONG, d'où l'importance des réseaux et plateformes européens. Le partage des informations récoltées individuellement est une ressource très appréciée par les membres de la coalition sur Israël/Palestine, si ce n'est la ressource la plus appréciée. Outre le fait que cette mise en commun des informations permet aux ONG d'obtenir des informations qu'elles n'auraient pas pu obtenir par leurs propres moyens, le partage des informations permet un gain de temps substantiel à chacune, puisqu'elles ont accès à un grand nombre d'informations sans avoir à les chercher par leurs propres moyens.

L'intelligence récoltée au sein de la coalition consiste en plusieurs types d'informations ; d'abord des informations issues de la presse, à travers 1) l'envoi régulier (tous les 2-3 jours) d'une revue de presse intitulée « Gaza press review », préparée par Crisis Action, portant sur l'actualité pertinente concernant Israël, la Palestine, et les initiatives intéressantes de l'UE et la communauté internationale sur le dossier, et 2) l'envoi réguliers d'autres articles intéressants complémentaires par les membres de la coalition. Ensuite l'autre volet des informations diffusées est non public, et consiste en des informations plus ou moins confidentielles obtenues par les contacts personnels de chacun. Sur ce plan, le travail de Crisis Action est extrêmement intéressant et approprié, car cette organisation a un carnet d'adresses impressionnant, et son caractère non public fait que les officiels régulièrement contactés par les responsables de Crisis Action leur confie un grand nombre d'informations confidentielles et des analyses politiques très pertinentes. Autrement les membres de la coalition reçoivent des informations régulièrement par un représentant d'Oxfam très impliqué dans le plaidoyer auprès du ministère des Affaires étrangères britannique, des informations plus ponctuelles de différentes ONG nationales sur l'avancée de la campagne dans leurs pays et les positions de leurs décideurs nationaux, et des informations régulières sur l'actualité de l'UE par les réseaux de Bruxelles.

Enfin, les ONG peuvent aussi obtenir des informations sur les positions européennes, le prochain ordre du jour ou sur la date de la prochaine réunion de tel groupe de travail, en se

renseignant directement auprès d'officiels des institutions européennes. Souvent les représentants d'ONG à Bruxelles ont deux ou trois contacts privilégiés, qu'ils connaissent bien, appellent régulièrement, et avec qui ils peuvent même parfois aller boire un café ou organiser un « déjeuner d'information » à l'occasion. Ces sources sont le plus souvent des membres de la Commission ou des conseillers des représentations permanentes des Etats membres.

Certains Etats membres, notamment d'Europe du Nord, ont une grande tradition de transparence et sont donc plus enclins à transmettre des informations informelles ou même confidentielles (des drafts de position commune par exemple). En cela, la présidence suédoise, débutée le 1er juillet 2009, est une aubaine pour les ONG. La Suède est en effet marquée par une grande tradition de transparence, par conséquent la représentation permanente suédoise est souvent très ouverte aux ONG, et le site web de la présidence suédoise de l'UE est une véritable mine d'informations sur les différentes réunions en cours (même celles des groupes de travail et du Coreper, qui ne sont par ailleurs jamais disponibles sur le site web du Conseil), les ordres du jour, les décisions, les projets, ce qui facilite grandement leur travail de surveillance de l'actualité européenne.

C) La stratégie d'influence

Selon la définition proposée par Rouillé d'Orfeuil et Durao, le but de la diplomatie non gouvernementale est que les propositions des ONG puissent être relayées par la diplomatie gouvernementale et les décideurs politiques⁸¹. Cette stratégie d'influence politique suppose deux étapes : d'abord mettre au point un répertoire d'actions de plaidoyer efficace, puis identifier les acteurs cruciaux dans le processus de décision et développer des relations de confiance avec eux, pour que l'impact de leurs outils de plaidoyer soit maximisé.

a. Le répertoire d'actions

Les ONG à Bruxelles et au niveau européen utilisent le répertoire classique du lobbying afin de faire valoir leur point de vue et se faire reconnaître comme interlocuteurs et

⁸¹ ROUILLE D'ORFEUIL & DURAO, *Opt. Cit.*

acteurs (stakeholders) légitimes de la gouvernance européenne. « *Le lobbying peut être très efficace si l'approche est coopérative plutôt que conflictuelle. L'alliance peut convaincre le gouvernement en apportant des informations, l'alerter sur les problèmes, lui suggérer une législation, ou surveiller la mise en œuvre des politiques* »⁸². En pratique ces actions de lobbying consiste à :

- demander des rendez-vous en « face à face » avec les officiels européens pour évoquer des problèmes spécifiques, apporter des informations à jour et proposer des actions à mettre en œuvre ;
- envoyer régulièrement des informations, des analyses et des recommandations, par le biais de communiqués de presse, de lettres (ouvertes ou non), de déclarations et de rapports.

Les ONG de plaidoyer sont également là pour préconiser des actions et mesures politiques, et promouvoir leurs recommandations, basées sur le respect du droit international. Les recommandations sont l'essence du plaidoyer : dire ce qu'il serait bien de faire.

La publication de rapports et le travail avec la presse sont des moyens complémentaires de mettre en avant des propositions politiques. Mais ce travail avec la presse n'est pas forcément facile, car les sujets européens ne passionnent pas vraiment les foules, ainsi le travail d'Aprodev, de Cidse ou du REMDH ne sont bien souvent connus que par des spécialistes de l'actualité européenne comme l'Agence Europe.

Une autre action qui peut être utilisée dans le travail de plaidoyer, à savoir la mobilisation du public, n'est pas évidente sur les sujets européens, souvent de nature un peu technique, de plus la plupart des bureaux de Bruxelles n'ont pas un mandat de *campaigning* (de mobilisation du public) et n'ont pas de temps et de ressources à consacrer à cette tâche.

Mais l'emploi de ces différents moyens de plaidoyer est flexible, on assiste à des combinaisons d'actions de plaidoyer différentes et évolutives dans le temps en fonction des cas, et la nature du plaidoyer des ONG varient selon les acteurs décisionnels en présence.

Le grand avantage de la coalition informelle sur Israël/Palestine est qu'elle donne lieu à un certain nombre d'actions communes, or dans l'alliance il y a des ONG indépendantes, et à la fois les secrétariats des réseaux européens et certains de leurs membres. Cette coalition

⁸² DALTON (D.), *Building National Campaigns. Activists, Alliances, and How Change Happens*, Oxfam GB, 2007, p. 39.

n'est pas juste une addition des membres, les ONG apportent leur identité propre plus la force que leur donne le fait d'être une coalition défendant une cause commune.

Les actions communes de plaidoyer sont de trois types :

- envoi de lettres communes, comme par exemple une lettre ouverte en mars 2009 appelant à une investigation internationale sur la guerre à Gaza, soutenue par 16 organisations et des juristes, adressée aux ministres européens des Affaires étrangères, au haut représentant pour la PESC Javier Solana et à la commissaire aux Relations extérieures Mme Benita Ferrero-Waldner ;
- rendez-vous communs de plaidoyer auprès des institutions européennes ; il y en a eu régulièrement au printemps 2009, portant notamment sur le rehaussement des relations UE-Israël et sur l'*accountability* d'Israël par rapport à l'Opération Cast Lead ;
- rapports communs coordonnées par Crisis action (il y en a eu deux pour le moment).

Les actions communes engagées par la coalition ont aussi plus de poids que les seules initiatives individuelles car cela permet d'articuler les échelles européenne et nationales, et donc de faire pression à la fois sur les institutions européennes et sur les Etats membres. Néanmoins cette articulation national/européen n'est pas parfaite, loin de là, notamment car il n'y a pas de membres de la coalition dans tous les pays, Crisis Action a une assise surtout au Royaume-Uni, et les membres des réseaux européens comme Aprovech ou le REMDH, ainsi que les ONG nationales, ne sont pas toujours disponibles pour relayer la campagne de lobbying dans leur pays.

b. cibler les destinataires clés

Pour maximiser l'impact des activités de plaidoyer que nous venons de décrire, il est absolument essentiel pour les ONG de cibler soigneusement leurs destinataires, elles cherchent donc à bâtir des relations de confiance avec les acteurs décisionnels clés. La base du travail d'un lobbyiste est de se construire un réseau de connaissances influentes dans le processus politique. Comme l'affirme un dirigeant d'ONG de Bruxelles, les « *bonnes relations* » avec les responsables des institutions sont la clé du succès, et « *cela dépasse souvent les sujets et le problème – vous devez avoir des bonnes relations pour obtenir que les*

choses soient faites »⁸³. De même S. Jacquot et C. Woll ont ainsi mis en valeur l'importance de l'« *imbrication sociale des acteurs* », c'est-à-dire du poids des rapports personnels entre les acteurs de l'UE et des ONG. Pour eux, les « *usages* » c'est-à-dire la manière dont se fait le processus de décision au jour le jour, incluent une bonne part de procédures non contraignantes et informelles⁸⁴, et ces pratiques au jour le jour déterminent dans une large mesure la manière dont se construit le processus décisionnel. Mais l'architecture institutionnelle complexe de l'UE fait que les acteurs impliqués dans le processus décisionnel sont nombreux, et plus ou moins ouverts et accessibles aux discours des ONG.

- *Les relations avec la Commission*

La Commission Européenne, dans notre cas surtout la DG Relex et l'agence de coopération EuropeAid, est généralement plutôt favorable aux analyses et recommandations des ONG. Les interlocuteurs privilégiés des ONG sont les desks Israël et Palestine, le desk Moyen-Orient de l'unité Droits de l'Homme (tous de la DG Relex) et aussi pour les ONG de développement les desks Palestine et programmes thématiques d'EuropeAid. Les officiels de la Commission interviewés ont ainsi déclaré recevoir très régulièrement la visite des ONG de la coalition, individuellement ou dans le cadre de la coalition. La Commission est également une source importante d'informations pour les ONG.

Mais il n'est pas forcément évident d'obtenir beaucoup de la Commission sur le dossier israélo-palestinien, car les administrateurs adoptent souvent un discours « langue de bois » quand les ONG leur demandent d'adopter une attitude ferme et engagée en ayant une attitude plus proactive. La Commission, même si elle peut partager le point de vue des ONG (ou du moins un point de vue relativement proche), sera parfois très timide, car elle cherche avant tout à préserver sa collaboration avec le Conseil européen, et ne peut pas se permettre d'être en désaccord avec lui, sous peine de perdre toute influence sur lui sur le dossier en question. Comme le reconnaît un diplomate, la Commission est « prudente » sur le dossier, ce qui lui laisse peu de marge de manœuvre.

La Commission a néanmoins une marge de manœuvre plus importante dans sa politique commerciale, qui concerne une bonne part des relations avec Israël. Certaines ONG

⁸³ THOMAS (C. S.), « Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union: Myths and Realities », *Opt; Cit.*, p; 12.

⁸⁴ Jacquot (S.), Woll (C.), « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face a l'Europe », *Politique européenne*, n° 25, 2008/2, p. 161-192

cherchent donc à s'adresser davantage à la DG Trade ou marché intérieur, mais c'est très difficile pour les ONG, notamment de droits de l'homme, d'y avoir accès elles n'y ont généralement pas développé de contacts, et ne sont pas forcément bien perçus, comme l'a reconnu un représentant d'ONG: « *En général les contacts avec la Commission dépendent beaucoup de contacts personnels, cela dépend donc complètement.* » Les fonctionnaires de la Commission « *ne comprennent pas toujours [qu'ils] ne [sont] pas des ennemis et [qu'ils peuvent] travailler ensemble* »⁸⁵.

- *Les relations avec le Conseil*

Le Conseil européen, l'institution la plus puissante en matière de politique extérieure de l'UE, est également la moins accessible pour les ONG. Ainsi selon une étude du groupe de contact UE – Société civile, les relations avec le Conseil sont avant tout du domaine de l'informel et se développent du fait des efforts des ONG, et cela dépend, là encore, beaucoup des relations interpersonnelles, et des capacités et ressources que les ONG peuvent dédier à ce travail⁸⁶.

Comme il est difficile de faire du lobbying directement au niveau ministériel du GAERC (l'unique moyen accessible est d'envoyer des lettres de plaidoyer, les rendez-vous personnels ne sont pas possibles en général), les ONG concentrent leur plaidoyer sur toutes les administrations gravitant autour du conseil et assurant son fonctionnement quotidien. Les ONG à Bruxelles sont ainsi régulièrement en contact avec les responsables des groupes de travail pertinents, comme ceux du COHOM (droits de l'homme) et les responsables MAMA (appellation usuelle du groupe de travail COMAG : Maghreb – Mashrek) des représentations permanentes des Etats membres. L'un des conseillers interviewés a ainsi indiqué : « *J'ai des contacts réguliers avec des ONG ici à Bruxelles, notamment – j'ai fait la liste - le International Crisis Group, Aprovev, le Mattin Group, Broedelijk Delen, Crisis Action, Human rights Watch, Oxfam, Cidse, et des personnes du HRDN aussi, parfois. L' UNRWA est également venue à plusieurs reprises pour l'organisation du 60eme anniversaire de cette organisation* »⁸⁷.

⁸⁵ Entretien avec une ONG de Bruxelles.

⁸⁶ EU Civil Society Contact Group, *How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, étude, Bruxelles, février 2009, p. 2.

⁸⁷ Entretien avec une représentation permanente, 29/07/09.

Néanmoins, les ONG semblent se concentrer sur les plus gros pays européens, ceux qui sont vu comme détenant le plus d'influence sur la politique étrangère européenne - par manque de temps et de moyens, mais aussi dans une certaine mesure par manque d'intérêt - et délaissent notamment les pays d'Europe centrale et de l'Est. Le représentant slovène regrettait un peu ainsi cet état de fait, et a déclaré que la Slovaquie avait beaucoup plus d'informations sur le dossier israélo-palestinien et des contacts avec les ONG sur le terrain, via ses ambassades à Tel Aviv et à Jérusalem, qu'à Bruxelles ou dans leur capitale⁸⁸. Les ONG de la coalition développent même de plus en plus des contacts avec le COPS et le COREPER, mais ces contacts sont le plus souvent créés par les directeurs des ONG, car ils se situent à un plus haut niveau hiérarchique. Les ONG rendent également régulièrement visite aux responsables Méditerranée et Droits de l'homme du secrétariat du conseil, que ce soient des ONG de Bruxelles, des Etats membres ou des délégations d'ONG israéliennes et palestiniennes (ces dernières à l'occasion), mais ces contacts sont souvent très informels.

- *Les relations avec les Etats membres*

Le processus décisionnel lié à la PESC se jouant essentiellement à un niveau politique, notamment sur des dossiers sensibles comme Israël-Palestine où un grand nombre d'intérêts nationaux souvent contradictoires sont en jeu, il est nécessaire de compléter les actions de plaidoyer à Bruxelles par du lobbying dans les ministères des Affaires étrangères des Etats membres. Comme en matière de politique extérieure le consensus est nécessaire, les ONG doivent prendre en compte tout ce contexte : les pays « blockers », les pays « amis », les orientations de la présidence européenne, etc. Les bureaux nationaux d'Amnesty International en Europe ont ainsi souvent des contacts réguliers dans les capitales avec les experts sur le Moyen-Orient des ministères.

Beaucoup d'ONG, par manque de temps, de contacts et de ressources pour faire du plaidoyer dans tous les Etats membres, cherchent à se concentrer sur le pays en charge de la présidence de l'UE, car il a un poids important sur l'agenda européen. Le REMDH a par exemple envoyé une délégation d'ONG palestiniennes et israéliennes membres du réseau pour une mission de lobbying à Stockholm début juin 2009, dans le but de sensibiliser un large panel de personnalités politiques – fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, secrétaires de partis, députés de tous les principaux partis - et de personnes de la société civile

⁸⁸ Entretien avec la représentation permanente slovène, 22/07/09.

(ONG, syndicats, journalistes) à l'urgence du dossier israélo-palestinien et la nécessité pour la future présidence suédoise de mettre ce point au « top » des priorités européennes pour les mois à venir. Le bureau UE d'Amnesty International est également en contact quasi-quotidiennement avec le bureau d'Amnesty suédois durant cette présidence, afin de coordonner un plaidoyer commun, et est également en relation régulièrement avec l'unité droits de l'homme du ministère des Affaires étrangères suédois⁸⁹.

Cependant, malgré les ressources considérables que cela implique, faire du lobbying de manière coordonnée au niveau européen et au niveau national, dans le maximum d'Etats membres possible, pour une prise de décision au niveau européen, peut s'avérer une stratégie payante pour les ONG, car bien souvent les parlementaires nationaux, ou officiels des ministères des affaires étrangères ou ONG locales sont peu au fait de l'actualité européenne et des enjeux qui s'y déroulent. Une fois « briefés » ces acteurs peuvent devenir des relais du plaidoyer des ONG œuvrant à Bruxelles, en appuyant les mêmes recommandations, au même moment, au niveau national et européen.

- *Les relations avec le Parlement européen*

Le Parlement européen est généralement favorable à l'intervention et aux analyses des ONG, ils sont donc des « cibles faciles » à rencontrer et à faire adhérer à leur cause. Les eurodéputés sont relativement accessibles et intéressés, voire demandeurs des informations et analyses proposées par les ONG. Les eurodéputés et les fonctionnaires qui travaillent dans les différents comités et délégations en relation avec les sujets abordés (notamment les sous-comités droits de l'homme et Affaires étrangères, délégations pour le PLC ou pour Israël) sont les principales cibles des ONG de la coalition. Certaines entretiennent des relations étroites avec le Parlement, notamment du fait de cette disponibilité des eurodéputés et de certaines alliances naturelles qui ont pu se développer, mais pour d'autres, le Parlement, du fait de son manque crucial de pouvoir, est un endroit « où vous pouvez perdre beaucoup de temps et d'énergie pour rien »⁹⁰.

Concrètement, le Parlement n'a en effet quasiment aucune influence sur le Conseil et la Commission en matière de politique étrangère, ni sur les Etats membres. Comme le fait remarquer l'un des représentants d'ONG interviewé, « *Le Conseil et la Commission écoutent bien plus les organisations de la société civile que le Parlement européen, c'est*

⁸⁹ §Entretien avec Amnesty International, 12/08/09.

⁹⁰ Entretien avec une ONG.

incroyable »⁹¹. Le Parlement européen, en « s'alliant » avec les ONG, cherche aussi à affirmer son pouvoir et renforcer sa légitimité, mais cela reste surtout du domaine du symbolique, pas vraiment du politique. Certaines de leurs résolutions sur Gaza par exemple en début d'année, ont pu avoir un aspect symbolique non négligeable, mais cela pèse très peu au regards des autres intérêts en jeu.

Chapitre 5 : La consultation de la société civile en matière de politique extérieure européenne : un processus effectif mais non formalisé

Suite au développement du concept de « bonne gouvernance », et parallèlement aux contacts informels croissants avec les ONG à Bruxelles (et sans doute en bonne partie grâce à eux) et à leurs activités de plus en plus européanisées, la Commission a mis en place ces dernières années un certain nombre d'instruments visant à créer des espaces de consultation et des « fenêtres d'opportunité » pour les organisations de la société civile, visant à recueillir leurs informations, réclamations et recommandations. Ces mécanismes ont été mis en place à la fois au niveau de Bruxelles et au niveau des ONG locales des pays tiers, via les délégations de la Commission à l'étranger. Le Conseil et le Parlement consultent également régulièrement les ONG et d'autres représentants de la société civile, mais sur une base bien moins formalisée que la Commission. Si elle est devenue aujourd'hui une procédure incontournable dans la formulation des politiques européennes, et constitue la face la plus visible du « partenariat UE-ONG », elle présente néanmoins un certain nombre de limites, qui seront exposées à la fin de ce chapitre.

⁹¹ Entretien avec une ONG.

A) La consultation organisée par la Commission à Bruxelles

Selon la Commission elle-même la consultation de la société civile est un moyen privilégié pour les ONG d'être associées au processus de décision des politiques européennes car « *La Commission est beaucoup plus ouverte que les autres administrations nationales, car il n'y a pas d'intérêts politiques comme au niveau national. Pour la politique extérieure c'est la même chose, la Commission est beaucoup plus disposée à être ouverte et à écouter.* »⁹². Néanmoins ce n'est pas un dialogue institutionnalisé comme le dialogue social au niveau des Etats membres par exemple, il n'y a pas de mesures contraignantes, la Commission a le choix de consulter ou non les ONG, cela reste donc un processus *ad hoc*.

Le premier pas vers la reconnaissance explicite des ONG par la Commission a été la mise en place d'une base de données nommée CONECCS en 2001, dont le but est de rationaliser les relations entre la Commission et les organisations de la société civile et groupe d'intérêts. Les ONG désireuses de se mettre en contact avec la Commission doivent d'abord s'enregistrer sur cette base de données via internet, et après reconnaissance de leur statut par les services de la Commission, elles peuvent alors être invitées à donner leurs avis sur des politiques spécifiques à l'occasion⁹³.

La consultation de la société civile la plus formalisée est celle concernant le côté programmatique de l'action de l'UE sur le terrain, car elle permet à la Commission d'évaluer l'efficacité de ses programmes d'aide au développement, et n'a pas le côté « politique » que pourrait par exemple avoir une consultation des ONG sur « la politique de l'UE au Proche-Orient ». La société civile consultée ne se limite pas aux ONG, elle englobe aussi des universités, travailleurs, employeurs...

Pour les programmes thématiques la consultation est bien rodée et développée⁹⁴. Par exemple pour la stratégie 2011-2013 des Programmes Nationaux Indicatifs un site web a été

⁹² Entretien avec la Commission, 12/08/09.

⁹³ MONTAGNER (M.), « L'Union Européenne : un espace de gouvernance en construction. », note pour l'IRG, décembre 2005.

⁹⁴ Les programmes thématiques sont transversaux, ils ne se limitent pas à un pays ou un région en particulier, ils portent sur de grands thèmes répondant à des objectifs prioritaires. Contrairement aux programmes géographiques qui sont le résultat d'une négociation entre l'Etat concerné et la Commission, les programmes thématiques sont régulés par le Conseil et le Parlement, sur la base de propositions de la société civile. Parmi ces programmes il y a par exemple « Acteurs Non Etatiques et Autorités Locales dans le développement », « Sécurité alimentaire », « Asile et migrations ». Source : Commission Européenne, *Introduction aux instruments et programmes thématiques 2007-2010*, communautés européennes, 2008.

créé pour que les ONG puissent envoyer leurs recommandations. Pour les *country strategy papers* les ONG sont également consultées, mais il n'y a pas de document tel pour tous les pays. Pour certains points spécifiques comme l'agriculture, la microfinance ou la santé l'avis des ONG est particulièrement important, car elles ont développé des compétences que n'ont pas les fonctionnaires européens. L'évaluation de mi-terme conduite par la Commission ne prévoit cependant pas de consultation avec la société civile⁹⁵.

Concernant l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (EIDRH en anglais), comme la société civile est vue comme le principal vecteur de démocratisation et de promotion des droits de l'homme dans les pays tiers, et est de ce fait le principal bénéficiaire de ces fonds, la consultation de la société civile est particulièrement importante et développée⁹⁶.

Au niveau des programmes géographiques, par exemple au niveau du desk Palestine, la consultation est beaucoup moins institutionnalisée, il n'y a de consultation des ONG sur les priorités de l'aide au développement, puisque cela est négocié directement avec le pays, et comme il n'y a pas de *country strategic paper* pour la Palestine, là non plus il n'y a pas de consultation.

La Commission peut également décider de consulter la société civile sur des sujets plus politiques. Des phases de consultations ont ainsi habituellement lieu durant la mise au point des documents d'orientation politique (comme les Livres verts ou les Livres blancs de la Commission), durant lesquelles la Commission reçoit des contributions notamment à travers son site internet. Elle peut éventuellement mettre en place un comité consultatif pour un mandat spécifique, auxquels participent des ONG⁹⁷. Enfin, les ONG peuvent également être consultées par le biais de nombreuses réunions, conférences et auditions publiques que la Commission organise régulièrement sur des thèmes spécifiques. La DG Relex avait par exemple organisé en mars 2009 une conférence sur « L'UE dans le monde : les ONG comme partenaires pour délivrer paix et sécurité » à laquelle avaient participé une cinquantaine de représentants d'ONG et des représentants de la Commission et du Conseil, et qui avait été suivie par un débriefing une semaine plus tard.

⁹⁵ Entretien avec la Commission, 27/07/09.

⁹⁶ Entretien avec la Commission, 04/07/09.

⁹⁷ MONTAGNER (M.), « Procédures et dispositifs du dialogue entre les organisations de la société civile et la Commission Européenne », IRG, note, février 2006

Enfin il y a également une consultation des ONG dans le cadre de la PEV et des différentes réunions des Conseils et comités prévus dans les Accords d'Association, mais elle n'est pas systématique. L'unité Droits de l'Homme de la DG Relex organise ainsi quasiment à chaque fois un briefing avec les ONG bruxelloises avant les réunions du groupe informel sur les droits de l'homme UE-Israël et du sous-comité aux droits de l'homme UE-Palestine, et au moins systématiquement un débriefing devant les ONG après la réunion⁹⁸.

Ainsi l'on voit bien que même si le processus de consultation de la société civile n'est pas formellement institutionnalisée, en pratique la Commission invite très régulièrement les représentants d'ONG à les rencontrer et à discuter, comme le rappelle l'un des fonctionnaires de la Commission interviewé : « *Des représentants de la Commission rencontre toutes les semaines des ONG, si ce n'est pas à Bruxelles c'est sur place en Israël et en Palestine* »⁹⁹.

B) La consultation des ONG locales en Israël et dans le TPO

Les délégations de la Commission européenne dans les pays tiers du Sud ont l'obligation depuis quelques années de consulter régulièrement les organisations de la société civile locale. Le premier but de la consultation est d'améliorer l'impact des programmes de développement puisque ces acteurs sont supposés mieux connaître les conditions et besoins locaux. Les acteurs consultés sont souvent des ONG mais aussi selon les activités des associations culturelles, des acteurs économiques, des étudiants israéliens et palestiniens...

Elle a également pour but de faire connaître les possibilités de financement et les appels d'offre aux acteurs locaux : ainsi en Palestine il y a des séances d'informations pour les appels d'offre des programmes thématiques à Gaza et dans différentes villes de Cisjordanie¹⁰⁰.

Ces consultations ont enfin également pour but plus officieux d'avoir l'avis de la société civile sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Israël et dans le TPO, et ainsi de vérifier les informations d'Israël, d'avoir « un contre texte ». Les *progress reports*, publiés chaque année pour évaluer la progression sur le terrain par rapport aux plans d'action, sont des mélanges d'informations sur le terrain et d'informations que les ONG

⁹⁸ Entretien avec la Commission, 4/08/09.

⁹⁹ Entretien avec la Commission, 12/08/09.

¹⁰⁰ Entretien avec la Commission, 27/07/09.

locales pouvaient envoyer lors de la phase de consultation (environ 6 mois avant la publication du rapport)¹⁰¹.

Enfin assez récemment (depuis 2007) s'est mis en place en Israël un réseau informel sur les droits de l'homme regroupant des conseillers politiques des ambassades et consulats des Etats membres de l'UE et les délégations de la Commission, et présidé en ce moment par la Suède. Ce groupe invite régulièrement des ONG locales pour discuter de points spécifiques concernant les droits de l'homme, et font remonter les informations à leurs ministères européens, aux représentations permanentes des Etats membres à Bruxelles et à la DG Relex de la Commission. C'est ainsi la représentante suédoise qui a réuni les contributions des ONG israéliennes pour la réunion du groupe informel sur les droits de l'homme UE-Israël, parallèlement à l'organisation par la DG Relex du briefing avec les ONG européennes qui a eu lieu à Bruxelles une semaine avant la réunion UE-Israël. On voit donc bien ici que les informations des ONG du terrain et de celles de Bruxelles se croisent, puisque les acteurs européens sur le terrain sont aussi très régulièrement en rapport avec leurs collègues de Bruxelles.

C) La consultation des ONG par le Conseil et le Parlement

Comme le montre une étude réalisée par le groupe de contact UE–Société civile, le Conseil n'a pas développé de stratégie spécifique de relation avec la société civile, et quand il y a des contacts avec les ONG c'est souvent du fait des efforts des ONG elles-mêmes¹⁰². Néanmoins, s'il n'y a pas de contacts avec les ONG au niveau ministériel (lors des GAERC) des représentants des ONG sont de plus en plus invités en tant qu'experts pour donner des présentations aux différentes réunions des groupes de travail des représentations permanentes des Etats membres, et même du COPS et du COREPER¹⁰³, et participent donc indirectement au travail de préparation du Conseil.

Au niveau de la présidence de l'UE le processus de consultation dépend beaucoup des Etats membres qui incarnent cette fonction, les pays ayant une expérience développée de coopération avec la société civile au niveau national sont en générale plus enclins à collaborer avec les ONG au niveau européen. La présidence slovène par exemple (1^{er} semestre 2008)

¹⁰¹ Entretien avec la Commission,, 12/08/09.

¹⁰² EU Civil Society Contact Group, *How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, étude, Bruxelles, février 2009, p. 5.

¹⁰³ Entretien avec la Commission, 12/08/09.

avait mis un place un site web dédié aux relations avec la société civile, avec un partage d'informations et un « e-dialogue » entre l'administration slovène et la société civile¹⁰⁴. Au début de la présidence suédoise, en juillet 2009, un forum UE-ONG sur les droits de l'homme a été organisé par la Présidence suédoise en collaboration avec la Commission, près de Stockholm, regroupant experts, décideurs et ONG européennes et internationales sur la question de « La violence à l'encontre des enfants ». Les conclusions du forum devraient être exposées au sein du groupe de travail COHOM (Droits de l'homme) cet automne¹⁰⁵. La consultation des ONG peut également se dérouler en préparation de la présidence. A Bruxelles se sont ainsi déroulées au printemps 2009 de six sessions de consultation de la société civile belge sur la future présidence belge de 2010, dont l'une sur la prévention et gestion de conflits et la coopération au développement, et une autre sur la PEV.

Le Parlement européen est traditionnellement très ouvert aux ONG, et beaucoup d'événements publics sont organisés en collaboration avec des ONG : audiences publiques, conférences, experts invités aux réunions du sous-comité droits de l'homme et des délégations avec le Conseil Palestinien et avec Israël,... Le Parlement s'est particulièrement mobilisé sur la question de Gaza au printemps 2009, et a organisé ainsi une audience publique sur « Perspectives sur la guerre à Gaza – les prochaines étapes pour l'UE » en collaboration avec Human Rights Watch, Oxfam International et l'International Crisis Group, et une journée de workshop sur « Palestine 2009 : Comment rompre le cercle vicieux ? » avec un grand nombre de personnalités comme le directeur de l'UNRWA, représentants d'ONG israéliennes, palestiniennes et européennes, diplomates, parlementaires nationaux et européens, et juristes. Ces événements organisés par le Parlement, très intéressants au demeurant, ont un rôle symbolique et d'information importants, et ont été suivis par certains membres de la Commission, du secrétariat du Conseil et des représentations permanentes travaillant sur Gaza, mais n'en gardent pas moins un impact politique très limité.

D) Limites du processus de consultation

Les ONG et les institutions européennes s'entretiennent mutuellement car elles ont des intérêts et valeurs en commun, et parfois elles peuvent se renforcer mutuellement. Le

¹⁰⁴ EU Civil Society Contact Group, *Opt; Cit.*, p. 5.

¹⁰⁵ http://www.se2009.eu/fr/reunions_actualites/2009/7/6/forum_union_europeenne-ong_sur_les_droits_de_l_homme

processus de consultation engagée ces dernières années par les institutions de l'UE est ainsi une « fenêtre d'opportunité » pour les acteurs de la société civile et pourrait être un moyen privilégié de participation à la définition de la politique européenne étrangère, et un moyen fiable d'information pour les institutions européennes.

Néanmoins en pratique les ONG sont en général critiques vis-à-vis du processus de consultation, qu'ils considèrent souvent comme inapproprié et « cosmétique ». Pour certaines organisations, sous couvert de faire participer la société civile aux décisions européennes, ce serait plutôt une légitimation à posteriori des politiques européennes de développement, car la consultation des ONG prend le plus souvent place après qu'une majorité des acteurs institutionnels aient déjà donné leur opinion et points de vue. Ce ne serait donc pas un réel dialogue. De plus beaucoup regrettent d'être averties trop tard par la Commission, ce qui ne leur laisse pas assez de temps pour élaborer une position commune et de vraies propositions. Enfin à Bruxelles la Commission préférant très nettement s'adresser à des réseaux et des plateformes européennes, il est presque impossible pour les petites ONG de pouvoir discuter de vive voix avec les administrateurs à Bruxelles¹⁰⁶.

Selon une autre enquête, de l'avis des ONG interrogées, les forums de consultation n'ont absolument pas contribué à leur attribuer un statut spécifique auprès des institutions. Certains officiels ont ainsi avoué que pour eux les forums de consultation étaient en grande partie une perte de temps. Cela pouvait être un moyen de récolter des informations générales et pour exprimer « des vues générales », mais cela n'avait rien à voir avec les contacts « one-on-one », c'est-à-dire des rendez-vous individuels en face à face entre représentants d'ONG et officiels¹⁰⁷. Force est de constater que les grands forums, comme la conférence « L'UE dans le monde : les ONG comme partenaires pour délivrer paix et sécurité » organisée par la Commission en mars 2009, sont plus un moyen pour les administrateurs européens de justifier leurs politiques et de se livrer à un brillant travail de communication, qu'un véritable dialogue. Le format choisi lors de ce forum était une série de discours par les intervenants (majoritairement de la Commission et du secrétariat du Conseil), suivi d'un bref tour de questions des ONG, sans « droit de réponse » ensuite, ce qui ne laissait guère de place à des discussions approfondies.

¹⁰⁶ MONTAGNER (M.), « Procédures et dispositifs du dialogue entre les organisations de la société civile et la Commission Européenne », *Opt. Cit.*

¹⁰⁷ THOMAS (C. S.), « Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union: Myths and Realities », *European Union Studies Association*, [Biennial Conference (6th), June 2-5, 1999], Pittsburgh, PA, 1999.

Ces limites amènent M. Montagner à dresser un bilan assez sévère de la situation : « D'une manière générale, les « cadres de concertation » imposés par la Commission (les délais mais également les procédures, la nature de la consultation et le type de questions posées...) ne permettraient pas un dialogue efficace avec le secteur non gouvernemental »¹⁰⁸.

Néanmoins, la Commission n'est pas d'accord avec l'idée que la consultation ne serait qu'une légitimation de ses activités. Un administrateur interviewé a fait remarquer que comme toutes les ONG consultées ne sont pas forcément d'accord, toutes les recommandations ne sont pas prises en compte. De plus si la consultation ne marche pas bien c'est aussi un peu aussi « la faute des ONG », car elles ne viennent pas toujours bien préparées, délivrent des demandes peu structurées et des propositions trop vagues, pas assez ciblées. Les ONG ne saisissent pas non plus toutes les opportunités qui leur sont offertes, par exemple pour la programmation indicative en Algérie, la Commission n'a reçu que 4 réponses d'ONG locales et internationales. Le représentant de la Commission a donc ainsi conclu : « Une vraie consultation est bénéfique pour les deux parties, mais les ONG doivent vraiment travailler dans les domaines qu'ils connaissent, et inclure les gouvernements des pays où ils travaillent. »¹⁰⁹.

Sans vouloir trancher en faveur de l'un ou de l'autre protagoniste de la consultation, on peut néanmoins remarquer que la consultation des ONG dans le processus décisionnel européen est aussi, au-delà d'un apport d'expertise, un moyen pour les institutions européennes d'accroître leur légitimité, plus que la participation d'autres acteurs non gouvernementaux (par exemple les lobbies industriels ou d'employeurs ont une moins bonne image au niveau de l'opinion publique, c'est pourquoi leur « consultation » reste en général plus discrète), car les ONG ont naturellement une bonne image auprès du public de représentation de la société civile, et donc de force démocratique, de défense de l'intérêt général. En collaborant avec ces acteurs, les institutions européennes gagnent en légitimité démocratique auprès du public européen (d'autant plus que leur déficit démocratique leur est souvent reproché par les citoyens), et aussi y gagne une expertise développée et de l'information, mais sans que les ONG n'aient aucune garantie que leurs contributions soient réellement prises en compte dans le processus décisionnel.

¹⁰⁸ MONTAGNER (M.), « Procédures et dispositifs du dialogue entre les organisations de la société civile et la Commission Européenne », *Opt. Cit.*

¹⁰⁹ Entretien avec la Commission, 27/07/09.

Pour conclure cette partie, il est clair aujourd'hui que les ONG sont un acteur à part entière dans la gouvernance européenne et dans la définition de la politique extérieure européenne. Elles sont des acteurs légitimes car elles apportent des ressources, d'expertise notamment, uniques et ont un rôle de *watchdog*, de « contre-pouvoir », indispensable dans tout système démocratique. De plus, elles ont renforcé ce rôle en mettant en place des stratégies visant à renforcer leurs contacts avec les pouvoirs institutionnels et à faire passer leurs propres propositions et demandes, au nom d'un intérêt supérieur, l'intérêt général. Les institutions européennes ont reconnu ces « capacités de pouvoir » en mettant en place un dialogue régulier et plus ou moins formalisé avec ces acteurs, et les font ainsi participer à la gouvernance européenne en matière de politique étrangère.

Il faut accepter qu'au 21ème siècle la gouvernance ne se réduit ni au modèle étriqué de la bonne gouvernance tel qu'il est promu par les institutions financières internationales, ni à l'action publique elle-même. Il faut adopter une nouvelle définition de la gouvernance qui englobe l'ensemble des régulations de la société. Ainsi l'existence de réseaux internationaux d'ONG capables de capter et d'organiser des informations, de prendre des positions, de constituer des observatoires sur la mise en œuvre concrète des décisions internationales est en soi une modalité très importante de la gouvernance.

Source : Calane (P.) les coalitions internationales d'ONG, du lobbying à la contribution à la gouvernance mondiale, note, IRG, 2004, p. 2

Mais cela ne veut pas dire que c'est une tâche aisée, et que ce rôle des ONG soit acquis une fois pour toute. De plus, cela ne dit pas non plus dans quelle mesure exacte les Etats et l'UE vont reprendre les propositions de ces acteurs. La mesure de cette influence, de l'impact du plaidoyer des ONG, et les obstacles à celles-ci, sont l'objet de la dernière partie.

Partie 3 : Evaluation de l'impact de la diplomatie non gouvernementale à Bruxelles sur le dossier israélo-palestinien

Le travail soutenu de plaidoyer des ONG concernant la situation des droits de l'homme dans le conflit israélo-palestinien leur a donc permis de se construire une place dans la gouvernance européenne. Mais leur rôle actuel a-t-il pour conséquence un réel impact de leurs analyses et recommandations sur la définition de la politique extérieure de l'UE ? Les ONG ont-elles réussi à imposer un *human rights mainstreaming* dans la politique européenne vis-à-vis d'Israël et des TPO ? Dans cette dernière partie nous allons tenter de mesurer l'impact du travail de plaidoyer des ONG, et d'identifier les principaux obstacles limitant cet impact. Cette analyse de l'influence des ONG repose principalement sur les perceptions et analyses d'acteurs directement engagés dans la politique européenne vis-vis du dossier israélo-palestinien, nous proposons donc avant tout une analyse qualitative et subjective de cet impact¹¹⁰.

Chapitre 6 : Une certaine influence.... Oui, mais jusqu'où ? Quelques exemples

Dans ce chapitre vont être analysés trois des principaux sujets sur lesquelles les ONG de la coalition informelle sur Israël/Palestine ont concentré leur travail de plaidoyer au cours du premier semestre et de l'été 2009.

¹¹⁰ Voir en annexe la liste des personnes interviewés.

A) Le lobbying des ONG en vue du Conseil d'Association EU-Israël du 15 juin 2009 et la question de l'*upgrading*

Depuis juin 2008 et l'évocation officielle par le Conseil d'un possible rehaussement des relations avec Israël les ONG travaillent sur le sujet en vue de ce Conseil d'Association, c'est donc un travail de plaidoyer d'une année. Plusieurs indices permettent de montrer que leur plaidoyer à Bruxelles et au niveau des Etats membres a eu un certain impact.

Tout d'abord, les ONG ont eu accès au printemps 2009 par voie officieuse au « draft » de la déclaration que l'UE comptait faire lors du Conseil d'Association. Cette première version était extrêmement insatisfaisante pour elles, puisqu'il n'y avait aucune conditionnalité visible entre le rehaussement et l'amélioration de la situation sur le terrain. La coalition à Bruxelles a donc mené plusieurs rendez-vous de plaidoyer avec plusieurs acteurs européens dans le but de faire évoluer cette première version. Or, la déclaration effectivement prononcée par l'UE a en effet été un peu plus forte, en énonçant que le rehaussement ne pourrait se faire que dans un contexte où la situation sur le terrain s'améliorerait entre les parties israélienne et palestinienne¹¹¹. Sans que cela soit indiqué clairement, cela signifiait que les relations UE-Israël restait sur un statu quo. On voit donc bien que le discours de l'UE a été plus fort que celui prévu à l'origine. Néanmoins, la demande des ONG que le « gel » du rehaussement soit effectivement énoncé, n'a pas été réalisée.

Ensuite, les diplomates interrogés ont souligné l'impact qu'avait eu la lettre commune de 20 ONG concernant le Conseil d'Association et le rehaussement¹¹² sur leur gouvernement, lettre coordonnée par Crisis Action dans le cadre de la coalition. Des officiels du secrétariat du Conseil et de la Commission ont également noté le poids de cette lettre. Selon eux, cette lettre a eu beaucoup d'impact car elle était signée par 20 ONG reconnues, et également parce qu'elles ont été adressées directement aux ministres des Affaires étrangères des Etats membres.

Enfin, le plaidoyer exercé au niveau national des Etats membres a eu dans certains pays a parfois été très fructueux, avec des ONG arrivant à faire évoluer la position de leurs gouvernements. L'exemple le plus frappant est celui du Danemark, pays traditionnellement pro-israélien et qui ne tenait pas à une conditionnalité explicite entre le rehaussement et

¹¹¹ Voir en annexe des extraits de la déclaration de l'UE lors du Conseil d'Association UE-Israël du 15 juin 2009.

¹¹² voir lettre en annexe.

l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain. La coalition d'ONG danoises a donné des informations régulières au comité sur l'Europe au sein du Parlement danois, qui doit être consulté avant chaque réunion bilatérale de l'UE. Après un plaidoyer régulier d'une année, des rencontres régulières avec les parlementaires, qui ont pu poser plus de questions à leur ministre sur ce sujet, et un lobbying intense par les ONG auprès du gouvernement également, le Danemark a aujourd'hui bougé sensiblement sa position, et affirme davantage une volonté de lier rehaussement et avancement dans le processus de paix¹¹³. D'autres Etats, ouvertement pour le rehaussement sans condition, qui clamaient cette position en mars encore, se sont montrés beaucoup plus discrets à partir de mai¹¹⁴.

B) La question de la colonisation israélienne et de Jérusalem-Est

Durant le premier semestre 2009 l'UE a sorti plusieurs déclarations condamnant fermement les expulsions de familles palestiniennes à Jérusalem-Est ainsi que la poursuite de la colonisation dans ce secteur. Mais il est peu probable que le plaidoyer des ONG sur ce sujet y ait joué pour beaucoup, car l'UE a toujours condamné fermement ces violations du droit international. De plus depuis quelques mois l'administration Obama a une position forte sur le sujet, donc finalement même si l'UE sur ce dossier partage pleinement les vues des ONG, on ne peut pas vraiment en conclure que le plaidoyer des ONG ait été décisif. La question de Jérusalem-Est est particulièrement cruciale pour l'UE car son importance géopolitique est majeure : le statut de Jérusalem fera partie de toutes négociations finales, et la politique d'Israël compromet chaque jour un peu plus la solution des deux Etats avec Jérusalem comme capitale pour les deux, or c'est la politique que poursuit l'UE depuis les années 1980. Par conséquent c'est le sujet qui a suscité le plus de déclarations de l'UE ces derniers mois¹¹⁵.

Néanmoins sur certains points liés à la colonisation l'influence des ONG a eu un impact certain, mais c'est un travail de longue haleine, engagé depuis le début des années 2000 notamment, à Bruxelles par Aprovev notamment et en Grande-Bretagne par des grandes ONG et des universités. Les débats autour des règles de labelling, la dénonciation de la participation d'entités implantées dans les colonies dans les programmes communautaires est au cœur de l'actualité concernant Israël en Grande-Bretagne, et le gouvernement est très actif

¹¹³ Source : entretiens avec des ONG, 28 et 30/07/09.

¹¹⁴ Source interne de la coalition.

¹¹⁵ Voir en annexe les différentes déclarations de l'UE concernant Jérusalem-Est, de janvier à septembre 2009.

sur le sujet, ce n'est pas un hasard si là-bas les ONG sont très actives sur les sujets du commerce avec les colonies.

Plus largement, au delà du lobbying à Bruxelles, dans les Etats membres et internationalement la campagne BDS (Boycott, Désinvestissement et Sanctions) prend de l'ampleur, avec certains succès éclatants comme le refus de la mairie de Stockholm de laisser un contrat municipal à Véolia par exemple, à cause de son implication dans la construction du tramway de Jérusalem. C'est une campagne de mobilisation du public, avec un grand nombre d'acteurs y participant : universités, syndicats, églises, étudiants, travailleurs, militants associatifs...

Or les ONG étudiées dans cette analyse ne participent pas à la campagne BDS, d'abord parce que demander le boycott global d'Israël ne serait pas un argument convaincant ni un objectif réaliste à faire valoir aux Etats membres, et ensuite parce que les ONG de lobbying à Bruxelles ne sont pas vraiment dans une logique contestataire, elles sont dans une logique de dialogue : la mobilisation protestataire comme l'appel au boycott n'est donc pas dans leur répertoire d'actions.

C) La question de Gaza et de l'*accountability* d'Israël

La campagne sur Gaza est la campagne majeure de 2009 des ONG travaillant sur Israël et la Palestine, dans ses deux volets : demande d'*accountability* pour les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises pendant l'offensive israélienne à Gaza et demande d'ouverture des frontières pour éviter une catastrophe humanitaire à Gaza.

Pour le second volet, l'UE présente quasiment la même position que les ONG, et a été très demandeuse d'informations sur la situation sur le terrain fournies par les ONG. Les officiels rencontrés par les ONG lors de leurs rendez-vous de plaidoyer ont ainsi indiqué avoir demandé à plusieurs reprises à Israël de lever le blocus, officiellement par déclarations, et officieusement dans des réunions avec les Israéliens. Les demandes des ONG humanitaires ont été particulièrement bien entendues et relayées par l'UE, mais elles n'ont pas eu un grand impact sur le terrain, car Israël refuse toujours de lever le blocus. Il y a eu uniquement une levée (très) partielle de l'embargo israélien pour des raisons « humanitaires ». Sur ce sujet la Commission a été inhabituellement proactive, car cela concerne directement ses services de coopération, la commissaire Benita-Waldner a ainsi envoyé une lettre aux autorités

israéliennes pour signaler que la TVA sur des produits humanitaires est inacceptable et immorale¹¹⁶.

Pour le premier volet, bien que l'*accountability* d'Israël pour l'opération Cast Lead à Gaza ait été le sujet principal du plaidoyer des ONG, cela est restée une question très sensible pour les Etats membres. L'impact des ONG a été réellement minime, voire néant, puisque l'UE n'a fait aucune déclaration à ce propos, elle a juste demandé de la bonne volonté à Israël pour recevoir la mission Goldstone. Néanmoins, l'UE n'a jamais donné aucun soutien officiel à l'opération Goldstone.

Pourtant il y a eu une telle mobilisation publique pendant et après l'opération Cast Lead que les dirigeants européens sont tenaillés entre la pression du public et les intérêts géostratégiques envers Israël. Selon les officiels de la Commission, il y avait tellement de pétitions envoyées au début de l'année 2009 que les responsables n'arrivaient plus à travailler correctement !

Seul le Royaume-Uni a fait un geste dans ce sens, avec la suspension de livraison d'armes envers Israël suite aux violations commises par Israël durant l'opération Cast Lead. L'UE a une position ambiguë sur le sujet. Elle n'ose pas soutenir ce qui semble une entorse à la souveraineté israélienne (donc elle a plutôt appelé à des enquêtes internes), mais en même temps, face aux différents rapports très médiatisés de différentes ONG (Human rights Watch, Amnesty International, PeaceNow), l'UE n'est pas allée jusqu'à un soutien affirmé mais quand elle a quand même demandé à Israël de faire un geste.

Un des indices de l'impact de ces rapports, qui ne vient finalement de là où on aurait pu croire, c'est, comme le souligne l'un des officiels de la Commission interviewé, « *la réaction hystérique* » d'Israël. En effet, si ces rapports étaient inoffensifs, pourquoi Israël se serait donné la peine de construire une contre-réponse de manière aussi construite ? Or l'Etat d'Israël s'est engagé dans une véritable bataille pour l'opinion publique, en répondant systématiquement officiellement à chaque rapport, et en lançant une véritable chasse à la sorcière auprès des financeurs européens. Israël a en effet approché plusieurs pays européens pour leur demander d'arrêter de financer des ONG israéliennes comme Breaking the silence (qui a publié un rapport avec des témoignages accablants de soldats en poste durant l'offensive à Gaza), et est même allé jusqu'à menacer de changer le statut des ONG

¹¹⁶ Entretien avec la Commission, 27/07/09.

« politiques » en Israël, pour leur interdire de recevoir des fonds de l'étranger, au même titre que les partis politiques. Enfin, le gouvernement a publié en juillet un rapport de plus de 200 pages (sic) dans le but de démontrer la légalité de l'offensive israélienne, et a dans la foulée annoncé la mise en place d'une commission pour répondre systématiquement aux rapports des ONG¹¹⁷.

« Il y a un impact du plaidoyer des ONG, les Etats membres sont très touchés par les rapports des ONG, par exemple les réactions hystériques d'Israël par rapport aux rapports d'Amnesty International et de Breaking the Silence montrent bien que cela ne laisse pas indifférent. Mais est ce que ça change les politiques ? Pas vraiment non plus. C'est néanmoins quelque chose que la Commission doit prendre en compte. Mais cela ne change pas vraiment les lignes de la politique européenne » (entretien Commission, 27/07/09)

Chapitre 7 : Evaluation générale du plaidoyer des ONG : quelques pistes

A) Un plaidoyer plus structuré : les ONG s'améliorent

Globalement, la quasi-totalité des officiels interrogés ont souligné le processus de professionnalisation des ONG de plaidoyer ces quelques dernières années : « *Aujourd'hui les ONG ont une meilleure compréhension, un plaidoyer plus ciblé* »¹¹⁸, notamment concernant le processus de paix et les violations des droits de l'homme.

Il y a assurément une amélioration de l'impact, une meilleure définition des priorités. Il semble que le lobbying soit plus compréhensif du fait d'une meilleure information. Le plaidoyer est plus fort qu'auparavant. Il y a eu des retours positifs de certains officiels, qui disent que les recommandations et le lobbying de ces derniers mois ont fait une différence. En

¹¹⁷ Source : Haaretz et ministère israélien des Affaires étrangères.

¹¹⁸ Entretien avec une représentation permanente auprès de l'UE, 21/07/09.

pratique, les documents reçus par les institutions européennes sont mieux structurés qu'il a quelques années, plus synthétiques, avec des informations directement réutilisables pour les officiels. Le plaidoyer est également mieux ciblé sur les bonnes personnes.

La coordination croissante entre ONG durant les douze derniers mois a été particulièrement remarquée par plusieurs d'entre eux. Le travail de coalition mené par Crisis Action a donc été utile, il a permis des actions plus ciblées, plus efficaces, avec un message unique. Plusieurs officiels ont ainsi déclaré qu'il est vraiment difficile d'ignorer une lettre signée par une vingtaine d'ONG. Les responsables européens ont mis en lumière le fait que cela donne plus de visibilité, plus de poids, et qu'une position commune rendait le plaidoyer plus lisible pour les pouvoirs publics. Cela permet aussi de mettre la pression aux officiels avec tous les rendez-vous communs sur une période réduite.

Un membre de la coalition a ainsi souligné l'intérêt majeur que procure le travail en coalition : cela permet de créer un espace pour les ONG, un acteur intéressé et qui a sa place dans la définition des priorités de l'UE et a des intérêts sur la question du conflit israélo-palestinien.

B) Mais un impact global mitigé sur la politique de l'UE

Toutes les personnes interrogées pendant cette recherche ont répondu que oui, le plaidoyer des ONG avait un impact sur la politique européenne à l'égard d'Israël et du conflit, mais à la question : dans quelle mesure, la plupart avaient du mal à aller plus loin dans la démonstration. Pour un diplomate, c'est « *une petite pièce* » dans un contexte européen et géopolitique plus large. Le contexte politique, avec la nouvelle présidence américaine, l'élection d'un gouvernement israélien très conservateur qui cherche à remettre en cause tous les fragiles acquis des précédentes négociations de paix, et surtout l'impact très négatif de l'offensive israélienne sur Gaza et sa poursuite impitoyable du blocus ont été cités comme facteurs déterminants de l'évolution de la position de l'UE vis-à-vis du rehaussement essentiellement.

Ainsi un officiel a fait remarqué que l'envoi de documents d'informations et de plaidoyer n'avait qu'une influence très limitée, car tous ces documents, communiqués, lettres des ONG sont lus par les responsables de l'UE concernés, mais cela ne veut absolument pas

signifier que les voix des ONG aient été prises en compte. Un autre a reconnu que fondamentalement, cela ne changerait pas la politique européenne.

C) Un effet incrémental sur le long terme ?

Les trois études de cas développées précédemment ont plutôt tendance à démontrer que l'influence politique des ONG est difficile à percevoir, même si pour le cas du rehaussement des relations UE-Israël le plaidoyer des ONG a eu un réel impact, qui peut sembler modeste pour certains mais qui, si on regarde bien les difficultés de l'UE sur ce dossier, a été réel. Néanmoins, dans une perspective plus globale, pour mesurer l'impact des ONG on peut aussi se poser la question suivante : si elles n'étaient pas là et n'exerçaient pas de plaidoyer, et ce que la politique européenne vis-à-vis du dossier serait la même ?

La réponse est assurément non, car les informations fournies par les ONG ne sont pas les mêmes que celles obtenues par les institutions européennes et les Etats membres par leurs propres moyens, car les lourdeurs administratives et la censure exercé par le processus hiérarchique font que souvent les informations dans les administrations sont plutôt abstraites. Par ailleurs un diplomate soulignait le fait que les petits Etats membres avaient souvent peu d'experts d'information à leur disposition sur le Moyen-Orient, c'est pourquoi les informations des ONG peut leur être très utile. Les pays de l'Est sont de plus peu familiarisés sur la question. Enfin pour la bande de Gaza par exemple, où il n'y a pas de représentations officielles des Etats membres, les pays de l'UE ont très peu de moyens autres que les ONG et les organisations de l'ONU pour savoir la situation sur le terrain. Or les organisations internationales comme les agences onusiennes sont souvent plus prudentes et n'insistent pas sur les responsabilités et les propositions politiques de la même manière que les ONG.

La particularité et la plus-value des ONG c'est leur capacité à pointer du doigt les violations et les responsables, à mettre en lumière les problèmes et à souligner la responsabilité européenne. Les ONG sont ainsi la « conscience nécessaire » de l'UE. De plus elles peuvent avoir une réelle influence en alertant l'UE et les Etats membres sur des cas individuels. Par exemple l'UE peut ponctuellement user de son influence auprès de l'Egypte pour permettre le passage « humanitaire » de certains Gazaouis, étudiants ou malades, par Rafah.

Sans les ONG, la situation du Moyen-Orient n'aurait peut-être pas été aussi souvent à l'agenda européen. La crise humanitaire à Gaza par exemple a été un sujet vite délaissé par les médias, les efforts des mois derniers pour la levée du blocus par les Etats ont été quasi-vains, donc les Etats auraient pu se décourager. Or les ONG sont là pour rappeler que l'UE a des instruments de pression à sa disposition, qu'il faut continuer à agir sur le sujet car c'est d'une importance capitale. Donc elles peuvent avoir un rôle important pour la mise sur agenda.

Au vu de ces considérations, on peut se demander si en fait le rôle des ONG ne serait pas simplement qu'un travail de fournisseur d'informations. Leur expertise est très appréciée, c'est vrai, mais cela ne veut pas dire automatiquement que leurs propositions et recommandations soient vraiment prises en compte. Limiter la place des ONG à un rôle d'expert, c'est aussi leur dénier un rôle plus politique. Or c'est justement là qu'est toute la valeur du rôle des ONG : elles sont là pour interpeller les pouvoirs publics, et rappeler à l'UE ses obligations. En continuant sans cesse un dialogue focalisé sur les droits de l'homme avec l'UE, elles jouent un rôle de socialisation et concourt au « mainstreaming » des droits de l'homme dans la politique étrangère de l'UE, tout comme l'UE cherche à socialiser Israël sur le respect du droit international et des droits de l'Homme. Or ce travail de dialogue, de diffusion des valeurs ne peut avoir qu'un impact incrémental et à long terme.

Chapitre 8 : Le conflit israélo-palestinien, un dossier plus que particulier : des obstacles de nature politique essentiellement

A) Les obstacles géopolitiques

Le problème fondamental pour les ONG travaillant sur la question israélo-palestinienne (et pour en général l'application du droit international dans la région) c'est que d'importants intérêts politiques sont en jeu, et font concurrence aux valeurs de respect des droits de l'homme prônées par l'UE.

La place d'Israël dans les relations internationales, pour les pays occidentaux, est unique : considérée comme « la seule démocratie au Proche-Orient », elle est un allié très important pour l'occident, de par l'histoire commune Israël et le peuple juif des USA et d'Europe, et le processus historique traumatisant ayant mené à la création d'Israël (2nde guerre mondiale et Shoah), et par leurs valeurs et intérêts communs.

De ce fait, les comportements des Etats européens et des USA envers Israël peut être caractérisé par ce que les ONG appellent les « doubles standards » : dans les discours et les déclarations publiques, ils condamnent fermement les violations commises par Israël, mais dans les faits, ils ne cherchent pas à mettre en œuvre des sanctions et autres instruments visant à pousser Israël à cesser ces violations, et par ailleurs, ils continuent à maintenir des relations diplomatiques, politiques et économiques excellentes avec ce pays. Et même dans un grand nombre de domaines la coopération a tendance à se renforcer (ex : accords de coopération UE-Israël sur la recherche, sur l'aviation civile, sur Galiléo, etc...).

En bref, il y a un complet décalage, une dichotomie frappante, entre les déclarations et les actes. Les ONG dans leur travail de lobbying à Bruxelles visent donc à réduire ce « *gap* ». Mais le problème ici dépasse le simple travail des ONG à Bruxelles, il est inhérent à la nature même du droit public international : du fait de l'absence de processus de mise en œuvre clairement définis et contraignants pour l'appliquer, sa mise en œuvre effective repose

presque uniquement sur la bonne volonté des Etats à l'appliquer : adopter une convention internationale ne signifie absolument pas la *respecter*, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme. Même s'il est considéré comme *légitime*, le droit international n'a que peu acquis encore le statut de *justiciable*, dans le sens où il serait intégré aux droits nationaux des pays et disposerait d'instruments solides permettant de le faire respecter et de punir les infractions.

La question de la volonté politique des Etats est donc fondamentale. Pour assurer l'effectivité des droits de l'Homme et du droit humanitaire international, il faudrait nécessairement que les Etats occidentaux, principaux alliés et soutiens d'Israël, acceptent de prendre des mesures plus fermes envers l'Etat d'Israël afin « d'opérationnaliser » les déclarations condamnant les violations commises par cet Etat, en adoptant des instruments plus contraignants (sanctions notamment), face aux instruments actuels de nature conventionnelle et incitative. Les officiels européens rencontrés reconnaissent cet état de fait, mais ne voient pas vraiment de moyens d'y remédier : « *Il est évident concernant les engagements droits de l'homme de l'UE que des « doubles standards » subsistent, notamment car ce n'est pas une approche droits de l'Homme qui dirige les relations entre l'UE et Israël, c'est beaucoup plus une perspective politique* »¹¹⁹.

B) Une absence de consensus entre les Etats membres sur la politique à mettre en œuvre qui mine sa capacité opérationnelle

Bien qu'au niveau institutionnel la PESC ait renforcé la coopération et la coordination entre les Etats membres, qui doivent soutenir la PESC « *activement et sans réserve* », s'abstenir de « *toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité* » (Art. 11 du TUE), et mettre en œuvre la « *conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes* » (Art. 15 du TUE), force est de constater que les Etats membres réagissent souvent en rangs dispersés quand il s'agit du dossier israélo-palestinien.

Au niveau individuel, tous les Etats membres de l'UE ne sont pas sûrs quand à la représentation qu'ils se font de ce conflit, ni aux solutions à apporter. Ce qui explique les

¹¹⁹ Entretien avec le Secrétariat du Conseil, 9/08/09.

difficultés immenses que rencontrent les membres à se mettre d'accord sur des positions communes, même minimales. La position des Etats vis-à-vis du conflit est souvent passionnée, émotionnelle, et les intérêts politiques en jeu mine la capacité opérationnelle de l'UE. La position commune du Conseil ne peut donc être qu'*a minima*, basée sur le plus petit dénominateur commun.

D'autres dossiers de la politique extérieure de l'UE sont beaucoup plus consensuels (par exemple le Darfour, les conflits africains en général, la Birmanie, le conflit Russie/Géorgie...). Les obstacles politiques laissent donc peu de chance aux ONG de changer véritablement la politique de l'UE.

Conclusion

Les objectifs de l'UE concernant le Moyen-Orient reposent sur des valeurs affirmées de respect des droits de l'homme et de la démocratie, ce qui pourrait laisser croire que les ONG de droits de l'homme, qui promeuvent ces mêmes valeurs, puissent influencer la politique européenne. Au fil du temps, grâce à des ressources uniques les ONG à Bruxelles se sont fait une place dans la gouvernance européenne, et interagissent avec les officiels de l'UE sur une base quasi-quotidienne. Les relations et les contacts sont multiples, et les ONG ont un rôle apprécié de fournisseurs d'informations auprès des institutions européennes.

Mais finalement, malgré cette proximité, les blocages politiques liés au dossier très particulier du Moyen-Orient font que les engagements de l'UE en matière de promotion des droits de l'homme peinent à voir une traduction concrète. Le bilan de l'influence politique des ONG et de l'efficacité de la diplomatie non gouvernementale des droits de l'Homme sur un sujet conflictuel comme les relations avec Israël et avec les TPO, même s'il est difficile à établir, ne semble en tout cas pas être aussi positif qu'il pourrait être concernant d'autres régions du monde.

Néanmoins, pour nuancer ce propos et rappeler que malgré tout les ONG ont pu obtenir certains succès, notamment sur le gel de facto du rehaussement des relations avec Israël, on peut aussi rappeler qu'il y a deux types de situations dans lesquelles se trouvent les ONG dans leurs rapports avec les acteurs européens. Quand les officiels sont ouverts et demandeurs d'informations, dans ce cas on remarque un véritable rôle des ONG dans le processus décisionnel. Mais quand au contraire les acteurs européens ne veulent pas que les ONG interviennent, notamment quand cela a rapport avec des intérêts géopolitiques « supérieurs » aux droits de l'homme, dans ce cas le travail de persuasion des ONG est beaucoup plus ardu, car cela embarrasse les officiels de se voir rappeler les contradictions entre leurs discours, valeurs et actions.

Par ailleurs, le contexte géopolitique actuel pourrait bien permettre l'ouverture de quelques « fenêtres d'opportunité », dont la plus notable est sans conteste la nouvelle vision américaine du Proche-Orient, pour que la question des droits de l'homme dans le conflit israélo-palestinien prenne plus d'importance dans la politique extérieure de l'UE. Les ONG

européennes ont ainsi un rôle capital à jouer à l'heure actuelle pour aider les institutions européennes, et à travers elles les Etats membres, à « franchir le pas » à prendre réellement en compte cet enjeu du respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international dans leurs relations avec Israël et avec l'Autorité palestinienne.

Cette étude, qui a essayé d'évaluer l'impact du plaidoyer des ONG a permis de mettre en évidence quelques pistes à l'égard des ONG pour un plaidoyer plus efficace :

- développer un travail de plaidoyer global des ONG européennes, coordonné aux niveaux nationaux et européen, et recourant à des moyens de pression complémentaires (lobbying et campaigning).
- Développer les capacités de plaidoyer au niveau national, celui des 27 Etats membres, pour les convaincre d'appliquer leurs recommandations au niveau européen.
- Développer un programme de plaidoyer régulier et dans une vision à plus long terme, pour être moins dans une logique de « réaction » à l'actualité géopolitique et à l'agenda européen.
- Importance de s'ouvrir à d'autres acteurs de la société, électors des gouvernants, qui peuvent avoir un rôle important de « relais » du plaidoyer des ONG

Bien sûr, cela demande beaucoup de ressources de mettre en œuvre de telles mesures, et cela ne peut se faire qu'à moyen et long terme, mais derrière ces quelques recommandations apparaît quatre considérations centrales.

Tout d'abord, pour influencer les institutions européennes, du fait de la complexité du processus de décision et du grand nombre d'acteurs impliqués, il est nécessaire de connaître très bien tous les acteurs, d'être en contact avec tous pour pouvoir faire les requêtes appropriées. Or ils y a des acteurs importants peu ou moins sollicités : les parlements nationaux, les responsables pour la PESC de la Commission, les groupes de travail COHOM ou COMEP, le cabinet de Solana et sa représentante aux droits de l'homme, la DG commerce, les DG sectorielles (Industrie, recherche,...) pour les accords économique et de coopération industrielle, le Parlement européen pour le budget ou l'avis conforme pour la ratification des accords d'associations... Cela nécessite une analyse précise des acteurs en présence et de leur

poids politique, brefs des fenêtres d'opportunités politiques et institutionnelles, et à l'occasion pour former des alliances avec les acteurs « favorables » pour faire évoluer les acteurs « défavorables ». Le temps de récolte des contacts est également très long, cela demande un travail considérable, mais cela peut se révéler très payant sur le moyen et long terme. Les ONG basées à Bruxelles doivent ainsi élargir leur cercle d'influence, chercher à développer de nouveaux contacts et non se contenter de rencontrer toujours les mêmes personnes, et au niveau des partenaires nationaux et sur le terrain organiser des formations systématiques sur le système de gouvernance européen et les acteurs en présence. Beaucoup ont encore une image trop vague du jeu de pouvoir en matière de politique étrangère européenne, et manquent encore souvent des opportunités de plaider du fait de cette ignorance.

D'autre part, les ONG doivent penser leur stratégie de plaidoyer sur le long terme, car il est évident que tous les obstacles que nous avons explicité dans notre analyse ne s'aplaniront pas du jour au lendemain, car ce sont des résistances fortement ancrées, et liées en bonne partie au caractère très spécifique du conflit israélo-palestinien et de sa perception en Europe et internationalement. Il est donc nécessaire de sortir d'une tendance que l'on retrouve dans toutes les ONG de simplement réagir à l'actualité, pour vraiment planifier à long terme une stratégie de mobilisation et de recherche d'impact, incrémental soit, mais peut-être décisif sur le long terme. Mais il ne faut pas oublier dans le même temps d'être souple et flexible pour se réadapter en permanence aux changements de contextes, aux initiatives politiques ou aux événements, l'évaluation interne et régulière de l'impact du plaidoyer est de ce fait capitale, pour permettre des réorientations dans le cas où l'impact est visiblement nul.

Cela met aussi en évidence le fait que les ONG ne peuvent plus aujourd'hui décider d'une stratégie individuelle uniquement, car la clé « du succès » se trouve dans la coordination et la formation de réseaux à différents niveaux, avec différents acteurs. Il est donc absolument indispensable de créer une stratégie commune pour mettre au point les ressources, les objectifs de la coalition et les actions à mettre en œuvre, planifier les contacts avec de nouveaux acteurs, chercher à optimiser les ressources de chaque membre et acquérir de nouvelles complémentaires, etc. Les nouvelles technologies de communications offrent de grandes possibilités pour un travail coordonné et de mise en réseau, rapide et économique. De plus, il est vraiment important que les ONG s'ouvrent à d'autres acteurs dans leurs coalitions, et aillent au delà de leurs « alliés naturels ». L'exemple de Crisis Action au Royaume-Uni montre que c'est une démarche au potentiel très prometteur.

Concernant le dossier israélo-palestinien, on peut remarquer que la campagne BDS a réussi à convaincre et à mobiliser un grand nombre d'audiences d'une formidable diversité en quelques années à peine. Cela ne veut pas dire se joindre à la campagne BDS, car elle est considérée par beaucoup de gouvernements comme trop radicale et « pro-palestinienne », donc elle prête le flanc facilement aux reproches de partialité et de parti pris, alors que les ONG de plaidoyer à Bruxelles recherchent avant tout une image d'impartialité. Mais leur méthode de formation de coalition apporte beaucoup de leçons. Il s'agit de trouver un compromis entre des objectifs crédibles et raisonnables pour les pouvoirs publics et une position protestataire permettant la mobilisation du public plus facilement, en amenant ce message chez des groupes et audiences « intermédiaires » entre l'Etat et les citoyens : les syndicats, les églises, les universités et les étudiants, les associations culturelles, sportives, sociales, les collectivités territoriales, les villes, les partis politiques...

Enfin les ONG se focalisant sur le lobbying à Bruxelles ne peuvent faire l'économie d'un travail de mobilisation publique complémentaire à leur travail de plaidoyer focalisé sur les institutions et les dirigeants. Car si les politiques ne sont pas redevables envers les ONG, par contre ils le sont envers leurs citoyens.

« La négociation se situe dans un environnement façonné par les opinions publiques et, parfois, par l'opinion publique mondiale. La « bataille de l'opinion publique » est en effet une des clés de la négociation. Les diplomaties doivent en avoir le souci. Il n'y aurait pas eu d'avancées importantes à Rio lors du Sommet de la Terre de 1992, si une conscience de l'importance des questions touchant à l'environnement global n'avait pas émergé. Il n'y aurait pas eu de Convention contre les mines anti-personnelles ni d'avancées sur l'accès aux médicaments, si des campagnes n'avaient pas été organisées pour éveiller l'opinion publique mondiale. La question des subventions agricoles n'aurait pas pris la place qu'elle a dans le marchandage diplomatique international, si le camp des libéraux n'avait pas réussi à persuader les opinions publiques de leur iniquité et de leur nocivité. Il n'y aurait pas eu de bataille diplomatique à l'ONU sur le blanc-seing demandé par les États-Unis sur la question irakienne ni d'avertissement donné sur les risques d'enlisement, si le 15 février 2003, il n'y avait pas eu quelques 10 à 15 millions de citoyens dans les rues du monde entier... »

Source : ROUILLE d'ORFEUIL (H.) et DURAO (J. E.), *Opt. Cit.*, p. 3

Cela implique des ressources complémentaires, c'est évident, et certaines ONG spécialisées dans le lobbying (comme Aprove, le REMDH ou Cidse) n'ont ni le mandat ni les compétences pour, c'est vrai. Mais la mise en réseau sert avant tout à regrouper des compétences complémentaires, la clé est surtout dans la coordination appropriée de toutes les ONG et tous les répertoires d'actions, au bon moment. Certaines organisations déjà membres de la coalition ont des ressources pour le campaigning, notamment un réseau solide de membres : l'exemple parfait étant ici Amnesty international, qui peut compter sur plusieurs groupes locaux dans la plupart des pays européens.

Cette mobilisation ne peut pas se faire tout le temps ni pour toutes les campagnes sur Israël/Palestine, c'est évident, mais pour la campagne sur le conditionnement du rehaussement des relations Israël/Palestine aux droits de l'homme ce serait très envisageable, si la campagne à l'attention du grand public est bien présentée (pas trop technique mais pas simpliste non plus).

Car c'est seulement quand les dirigeants sont pris entre les deux feux d'une « surveillance » et d'un dialogue continu avec les ONG (non public donc) et d'une mobilisation de l'opinion publique – et donc des électorats, qu'ils sont réellement contraints de changer de position.

Les citoyens « post-modernes » sont politisés et conscientisés, donc les ONG peuvent agir comme « leaders » et déclencheurs d'une prise de conscience des citoyens, qui ensuite en se mobilisant vont permettre un véritable changement politique et social. Les grandes victoires des ONG ces dernières décennies, qui ont permis l'approfondissement du régime international des droits de l'homme, sont toutes des campagnes transnationales qui ont rencontré un fort soutien des populations.

Une telle mobilisation peut se faire aussi à l'échelle européenne, sur un sujet européen, contrairement aux idées reçues. La campagne contre le « non » au référendum pour la Constitution européenne montre bien que contrairement à l'idée très répandue que l'Europe ennuit les citoyens, les citoyens européens ont un grand potentiel de mobilisation s'ils sont aiguillés de manière appropriée par les organisations de la société civile. De plus il existe une forte empathie de la population européenne avec la population palestinienne, les grandes manifestations pendant l'offensive israélienne à Gaza l'ont bien montré. Il est tout à fait possible pour les ONG européennes de jouer sur cette corde sensible, émotionnelle de l'opinion publique, pour relancer la question de la crise humanitaire à Gaza par exemple et l'*accountability* d'Israël, et de montrer que rien n'a été reconstruit pour le moment malgré les

engagements pris par les Etats. La question de la « soutenabilité » de la politique d'aide européenne vers les TPO peut également être un bon « angle d'approche » pour intéresser le citoyen européen, en lui rappelant que l'aide européenne vers la Palestine, financée *in fine* par le contribuable européen, ne peut servir qu'à rafistoler les dégâts que causent l'occupation, et ne peut en rien déboucher sur le développement tant que la situation des droits de l'homme sur le terrain ne s'améliore pas.

Nous avons bien vu dans cette étude les difficultés de consensus entre les Etats membres sur la question israélo-palestinienne. Néanmoins, comme le disait un représentant d'ONG à Bruxelles, il y a encore de la marge pour un langage européen plus fort, et c'est très important, car c'est cela qui modèle la diplomatie européenne.

Il est temps que l'UE fasse une évaluation honnête de sa politique sur le dossier israélo-palestinien, en tire les leçons et aille un pas en avant, sans aller jusqu'aux sanctions, qui ne passeraient jamais dans la PESC, mais elle devrait aller vers la conditionnalité positive réelle : un avantage contre une avancée, pour une « carotte » plus incitative. Cela la rendrait plus crédible comme « puissance normative » sur la scène internationale, et aurait sans aucun doute plus d'effets que la politique actuelle, ne serait-ce parce qu'elle envoie un « signal » clair à Israël et aux acteurs palestiniens.

Dans cette route vers le « mainstreaming » des droits de l'homme dans la politique étrangère et d'une meilleure adéquation entre les objectifs et les mesures politiques, les ONG, « conscience critique de l'Europe » ont un rôle capital à jouer.

Bibliographie

Ouvrages scientifiques

- BAME (R.), CHABANET (D.), *European Governance and Democracy. Power and Protest in the EU*. New York, Rowman and Littlefield, 2008.
- FOUAD MOHAMED (M.), *Evaluation de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'Union Européenne. Etude de cas : la PESC face au conflit israélo-palestinien*, mémoire de Master sous la direction de Ralph DASSA, ENA, 2005, sur http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/memoires/master/fouad_mohamed
- PETITEVILLE (F.), *La politique internationale de l'Union européenne*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2006.
- WALLACE (W.), WALLACE (H.) et POLLACK (M.) (ed.), *Policy-Making in the European Union*, Paperback, London, 2005.
- BADIE (B.), *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Fayard, 2002.

Articles

- BADIE (B.) FARDEAU (J-M), « La diplomatie des droits de l'homme », *Revue internationale et stratégique*, Dalloz, n° 50, volume 2, 2003, pp 13-23, sur http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RIS&ID_NUMPUBLIE=RIS_050&ID_ARTICLE=RIS_050_0013
- CALANE (P.), « Les coalitions internationales d'ONG, du lobbying à la contribution à la gouvernance mondiale », Note, *Institut de Recherche sur la Gouvernance*, janvier 2004, sur <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-31.html>

- FRANCK (C.), « l'Union Européenne dans les relations internationales : genèse et développement d'un acteur global », in FRANCK (C.) et DUCHENNE (G.) (dir.), *L'Action extérieure de l'Union européenne, rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Académia, 2008 pp. 25-74.

- GINSBERG (R. H.), SMITH (M. E.), « Understanding the European Union as a global political actor: Theory, practice, and impact, » Prepared for delivery at the meeting of the European Union Studies Assn., Montreal, 17 – 19 May 2007, sur <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/ginsberg-r-07a.pdf> .

- IRONDELLE (B.) et PETITEVILLE (F.), « La politique étrangère européenne en débats », *Politique européenne*, n° 17, 2005/3, pp. 5-9.

- JACQUOT (S.), WOLL (C.), « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, n° 25, 2008/2, p. 161-192.

- MASSIGNON (B.), « Les ONG confessionnelles à Bruxelles : une analyse en termes de lobbying », Communication au Colloque de l'Association Française de Sociologie religieuse (AFSR) sur *Les ONG confessionnelles. Action internationale et mutations religieuses*, Paris, 2-3 février 2004, pp 1-14.

- MONTAGNER (M.), « L'Union Européenne : un espace de gouvernance en construction.», *IRG*, note, décembre 2005, sur <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-52.html>

- MONTAGNER (M.), « Procédures et dispositifs du dialogue entre les organisations de la société civile et la Commission Européenne », *IRG*, note, février 2006, sur <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-55.html>

- - MUSU (C.), « The EU and the Arab-Israeli Peace Process », in CASARINI (N.), MUSU (C.) (éd.), *European foreign policy in an evolving international system. The road towards convergence*, Palgrave MacMillan, 2007, pp. 112-127.

- PETITEVILLE (F.), « Exporting 'values' ? EU external coopération as a 'soft diplomacy' », in KNOTT (M.), PRINCEN (S.), *Understanding the EU's external relations*, Routledge, 2003, p. 127-141.

- PORTELA (C.), « Where and why does the EU impose sanctions? », *Politique européenne*, n° 17, 2005/3, pp. 83-111.

- REINALDA (B.) et VERBEEK (B.), « Theorising Power Relations Between NGOs, Inter-Governmental Organisations and States », in ARTS (B.), NOORTMANN (M.) and REINALDA (B.) (éd.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot and Burlington USA, Ashgate 2001, pp. 145-158.

- ROUILLE d'ORFEUIL (H.) et DURAO (J. E.), « Rôle des ONG dans le débat public et les négociations internationales. Eléments pour la définition d'une « diplomatie non gouvernementale », *Coordination Sud*, septembre 2003, sur http://www.ong-ngo.org/spip.php?article292&decoupe_recherche=gouvernementale

- THOMAS (C. S.), « Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union: Myths and Realities », *European Union Studies Association*, [Biennial Conference (6th), June 2-5, 1999], Pittsburgh, PA, 1999, sur http://aei.pitt.edu/2402/01/002903_1.PDF

Sources institutionnelles

- COMMISSION EUROPEENNE, *Furthering Human rights and democracy across the globe*, Communautés européennes, 2007.

- COMMISSION EUROPEENNE, *Introduction aux instruments et programmes thématiques 2007-2010*, Communautés européennes, 2008, sur http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/euaidthematiclines_fr.pdf

- CONSEIL DE L'UE, *Lignes directrices Droits de l'homme et Droit International Humanitaire*, Communautés européennes, 2009.

- CONSEIL DE L'UE, *Mainstreaming human rights and Gender into European Security and Defence policy. Compilation of relevant documents*, Communautés européennes, 2008.
- CONSEIL DE L'UE, Programme de dix-huit mois des présidences française, tchèque et suédoise, note 11249/08, juin 2008.
- Ministère des Affaires étrangères belge, *Guide de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune de l'Union Européenne*, Belgique, juin 2007, sur <http://www.diplomatie.be/fr/pdf/GUIDE%20DE%20LA%20PESC%20-%20JUN%202007.pdf>
- PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution sur l'aide humanitaire à la bande de Gaza*, 18 février 2009, sur http://unispal.un.org/pdfs/P6_TA_2009_0057f.pdf

Rapports d'ONG

- AMNESTY INTERNATIONAL, *The EU and Human Rights. Making the impact on people count*, Amnesty International, 2009.
- DALTON (D.), *Building National Campaigns. Activists, Alliances, and How Change Happens*, Oxfam GB, 2007.
- EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *The European Parliament and European civil society*, 2004-2009, Bruxelles, 2004.
- EU CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP, *How to improve relations between NGOs and the Council of the European Union?*, étude, Bruxelles, février 2009, sur http://act4europe.horus.be/module/FileLib/090225_CSCGstudy_AccesstoCouncil_full.pdf
- KUPPELVELT (M. van), *Stakeholder analysis: European Policy on the Middle East*, IKV Pax Christi, Mai 2009 (rapport non publié, diffusion interne).
- RADSTAAKE (M.), BRONKHOST (D.), *Matching principles with realities. Human rights assessment: EU opportunities*, HOM, Pays-Bas, 2002.

- REMDH, *Un bilan des droits de l'homme dans les relations UE-Israël – Engagements à agir. 2003-2004*, Copenhague, décembre 2004.

- REMDH, *A Human Rights review on the EU and Israel. Mainstreaming or selectively extinguishing human rights? 2004-2005*, Copenhague, décembre 2005.

- REMDH, *Third annual review on Human Rights in EU-Israel relations. Accommodating to the 'special' case of Israel*, Copenhague, 2007.

- SAURUGGER (S.) « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêts au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, août 2002, pp. 375-401.

- SVENSSON-McCARTHY (A.-L.), *A study on the implementation of the EU guidelines on torture and other cruel treatment or punishment*, United Civilians for Peace, Pays-Bas, décembre 2007.

- TOCCI (N.), *Operationalizing a human rights component in EU-Israel and EU-PA Relations : a role for civil society*, United Civilians for Peace, Pays-Bas, 2007.

- TOCCI (N.), *Active but acquiescent: The EU's response to the Israeli military offensive in the Gaza Strip*, REMDH, mai 2009.

Sites web:

- Site de la Présidence tchèque de l'UE : <http://www.eu2009.cz/fr/eu-policies/general-affairs-and-external-relations/affaires-generales-et-relations-externes-596/>
- Site de la Présidence suédoise de l'UE : <http://www.se2009.eu/>
- Site du Conseil de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?lang=FR&id=1>
- Site du REMDH : www.euromedrights.net/
- Site de Crisis Action : <http://crisisaction.org>
- Site de la diplomatie française : <http://www.diplomatie.gouv.fr>

Table des abréviations

AA: accord d'association

AP: Autorité palestinienne

DG: Direction Générale

DIH : droit international humanitaire

GAERC : General and external Relations Council

IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

OLP : Organisation de Libération de la Palestine

ONG: Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations-Unies

PE : Parlement européen

PEM : Partenariat euro-méditerranéen

PESC : Politique étrangère et de défense commune

PEV : Politique européenne de voisinage

REMDH : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

UpM : Union pour la Méditerranée

TPO : Territoire palestinien occupé

TIM : Mécanisme international temporaire

TUE : Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht)

UE : Union Européenne

Tables des matières

Remerciements	4
Sommaire	5
Introduction	8
PARTIE 1 : L'Union européenne, les droits de l'homme et le conflit israélo-palestinien : politiques et mise en œuvre	15
Chapitre 1. La politique européenne envers le Moyen-Orient : quels objectifs, quelles actions ?.....	15
A) l'UE et le processus de paix au Moyen-Orient	16
B) Promouvoir la stabilité et le dialogue dans la région : le Partenariat euro-méditerranéen	20
C) Les relations bilatérales de l'UE avec Israël et avec l'Autorité palestinienne	22
Chapitre 2. Les instruments et la mise en œuvre de ces politiques : un système de décision et d'exécution complexe.....	25
A) Les instruments diplomatiques.....	26
B) Les instruments liés aux relations contractuelles bilatérales	29
C) L'aide au développement et le <i>capacity building</i>	32
PARTIE 2 : Quelle place pour les ONG de droits de l'Homme dans la gouvernance européenne ? Analyse de leur rôle et stratégies	36
Chapitre 3. Quelle légitimité des ONG dans le système de gouvernance européen ? Ressources et faiblesses de ces acteurs	36
A) l'expertise des ONG : une dimension « grassroots-experts » très appréciée des acteurs de l'UE	37
B) La dimension morale des ONG, « watchdog » des violations des droits humains	40
C) La représentativité, une ressource contestée	43
Chapitre 4 : Les stratégies des ONG pour une meilleure prise en compte des droits de l'Homme par l'UE sur ce dossier	44
A) stratégie de construction de réseaux.....	44
B) La stratégie d'information	49

C) La stratégie d'influence	51
a. Le répertoire d'actions.....	51
b. cibler les destinataires clés	53
Chapitre 5 : La consultation de la société civile en matière de politique extérieure européenne : un processus effectif mais non formalisé.....	58
A) La consultation organisée par la Commission à Bruxelles	59
B) La consultation des ONG locales en Israël et dans le TPO.....	61
C) La consultation des ONG par le Conseil et le Parlement.....	62
D) Limites du processus de consultation.....	63
Partie 3 : Evaluation de l'impact de la diplomatie non gouvernementale à Bruxelles sur le dossier israélo-palestinien	67
Chapitre 6 : Une certaine influence.... Oui, mais jusqu'où ? Quelques exemples	67
A) Le lobbying des ONG en vue du Conseil d'Association EU-Israël du 15 juin 2009 et la question de l' <i>upgrading</i>	68
B) La question de la colonisation israélienne et de Jérusalem-Est.....	69
C) La question de Gaza et de l' <i>accountability</i> d'Israël	70
Chapitre 7 : Evaluation générale du plaidoyer des ONG : quelques pistes.....	72
A) Un plaidoyer plus structuré : les ONG s'améliorent.....	72
B) Mais un impact global mitigé sur la politique de l'UE	73
C) Un effet incrémental sur le long terme ?	74
Chapitre 8 : Le conflit israélo-palestinien, un dossier plus que particulier : des obstacles de nature politique essentiellement	76
A) Les obstacles géopolitiques.....	76
B) Une absence de consensus entre les Etats membres sur la politique à mettre en œuvre qui mine sa capacité opérationnelle.....	77
Conclusion.....	79
Bibliographie.....	85
Table des abréviations	90
Annexes	91
Annexe 1 : L'organisation institutionnelle de la PESC.....	91
Annexe 2 : Carte de l'UE et ses voisins	92

Annexe 3 : Chronologie des rapports bilatéraux ou dans le cadre de plans multipartites, relations avec Israël des années 70 au Quartet.....	93
Annexe 4 : Les groupes de travail de la PESC.....	95
Annexe 5: Les sous-comités de la PEV	96
Annexe 6 : Lettre du président du Parlement européen à la Commissaire aux relations extérieures.....	97
Annexe 7 : Aide de la Commission en faveur des Palestiniens en 2007.....	99
Annexe 8 : description du REMDH	100
Annexe 9 : Lettre ouverte du REMDH et de la FIDH en vue du Conseil d'Association du 15 juin 2009	102
Annexe 10 : lettre commune de 20 ONG en vue du Conseil d'Association EU-Israël	105
Annexe 11 : Déclaration de l'UE au 9eme Conseil d'Association EU-Israël (extraits)	108
Annexe 12 : Déclarations de la Présidence sur les expulsions et la colonisation à Jérusalem-Est	109
Annexe 13 : Expérience de stage au REMDH	111
Annexe 14: Les entretiens effectués pour cette recherche	113
Tables des matières	114