

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# FRANCE-ISRAËL : UNE RELATION A DEUX VITESSES

PAR

DENIS CHARBIT (\*)

Les relations franco-israéliennes ont été décrites comme une « *affaire passionnelle* ». L'expression retenue par Elie Barnavi, partie prenante de ces relations puisqu'il fut ambassadeur d'Israël en France de 2000 à 2002, suggère que tant les personnes et les institutions que les opinions publiques concernées sont travaillées par des affects qui supplanteraient la rationalité des intérêts qui se nouent traditionnellement entre deux Etats (1). L'expression dont Elie Barnavi avait fait le sous-titre de son livre avait sans doute sonné juste puisque, huit mois après, le ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin la reprenait à son compte. Toutefois, là où l'historien et le diplomate israélien y voyait un trait commun aux deux pays, le ministre français des Affaires étrangères pointait une tendance unilatérale, déclarant à ses hôtes israéliens que « *la France entretient avec votre pays une relation passionnée et parfois même passionnelle* » (2). Cette passion serait un trait permanent sinon structurel et transcendant toutes les époques alors même que la relation franco-israélienne depuis soixante-dix ans a connu bien des avatars et expérimenté l'éventail des possibles – de l'alliance intime à l'âge de glace en passant par tous les états intermédiaires entre ces deux pôles –, ce qui devrait justifier une appréciation plus nuancée des rapports entre les deux pays.

La France et Israël partagent des valeurs politiques et culturelles communes et déclarent volontiers être amis et alliés et, cependant, plus que leurs convergences, on retient les tensions et les accrocs qui ont émaillé ces relations et dont certains sont restés mémorables. Il n'a pas manqué, en effet, depuis 1967, de « petites phrases » qui ont mis le feu aux poudres. Cette perception de liens « sur le fil du rasoir » ou « à fleur de peau » reste encore largement partagée aujourd'hui des deux côtés de la Méditerranée, même si les deux parties ont appris à gérer leurs différends dans le respect des règles et des normes, chacun jouant sa partition et

(\*) *Senior lecturer* au département de Sociologie, Science politique et Communication de l'Open University of Israel (Ra'anana, Israël).

(1) Elie BARNAVI et Luc ROSENZWEIG, *La France et Israël. Une affaire passionnelle*, Perrin, Paris, 2002.

(2) Dominique DE VILLEPIN, Déclaration du 25 mai 2003 à l'hôtel King David à Jérusalem, lors du voyage du ministre français des Affaires étrangères en Israël et dans les Territoires palestiniens, disponible sur le site Internet [www.vie-publique.fr/](http://www.vie-publique.fr/).

s'y tenant scrupuleusement. Les désaccords de fond se conjuguent avec une forme policée, soucieuse des apparences, sans toutefois affecter une coopération bilatérale et une collaboration stratégique toujours plus solide. Même les médias n'y prêtent plus d'attention particulière, naguère encore si vive.

La stabilité qui prévaut aujourd'hui dans des relations autrefois si tendues se traduit par l'importance accordée aux échanges économiques, scientifiques, commerciaux et culturels et par la régularité des visites officielles effectuées au plus haut niveau. Elle est née au départ d'une volonté politique, côté français, de trouver un *modus vivendi* répondant aux intérêts non seulement des deux Etats, mais aussi aux souhaits des opinions publiques et des acteurs économiques favorables à une coopération accrue entre les deux pays. Ce nouvel équilibre repose sur un recentrage des rapports de force entre les deux pays, lequel se traduit par une attitude pragmatique consistant à délimiter soigneusement les domaines de coopération et les sujets qui fâchent. Il en résulte une relation à deux vitesses : toujours plus fructueuse sur le plan bilatéral, elle accuse de plus en plus les divergences au niveau de la philosophie profonde concernant les relations internationales en général et leur application spécifique au dossier palestinien.

Cette révision de la relation franco-israélienne, entamée en 2003 par Dominique de Villepin, est apparue dans un contexte bien spécifique. Depuis lors, on a assisté à une modification substantielle de la conjoncture tant interne (en Israël et en France) que régionale (Moyen-Orient et Union européenne) et internationale. Cela n'est pas demeuré sans impact sur le poids de la controverse fondamentale entre les deux pays touchant à la politique israélienne en Cisjordanie et à Gaza et à la vision du règlement à venir de la question palestinienne. Cet article a pour but d'évaluer la portée de ces changements sur la manière choisie par les deux pays pour perpétuer leur consensus tout en gérant en parallèle leur dissensus. Dans ce but, nous dresserons un état des lieux des relations franco-israéliennes depuis 1948 et nous pencherons plus spécifiquement sur les facteurs qui transforment depuis une décennie et demie la nature de ces relations.

#### 1956-1967 : DE LA SYMBIOSE A LA RUPTURE

La relation franco-israélienne constitue un cas d'école tant au niveau empirique que sur le plan théorique. Les deux pays n'ont pas de frontière commune, excepté un littoral dont ils disposent tous les deux en Méditerranée. La France est un grand pays par son histoire, sa géographie, sa population, sa culture et sa diplomatie. Elle veille à préserver son rang et son influence dans l'arène internationale grâce à une diplomatie active conduite par le Président de la République – en vertu de la Constitution de la V<sup>e</sup> République –, diplomatie dont l'impact est potentiellement renforcé par sa place au sein de l'Union européenne. De

surcroît, cette politique étrangère est mise en œuvre par une institution dotée d'une tradition prestigieuse – le Quai d'Orsay. Inversement, Israël est un jeune Etat, né des convulsions de la Seconde Guerre mondiale et de l'expiration du système mandataire au Proche-Orient. Son sous-sol est pauvre en ressources, sa superficie dérisoire et la nation israélienne une construction récente. Même si le peuple juif qui en est le socle a joué un rôle éminent dans l'histoire de l'humanité, il n'en reste pas moins petit en nombre, hier comme aujourd'hui. De plus, l'Etat d'Israël s'est constitué en enclave au milieu d'un environnement politique qui lui était hostile et le reste encore. Cela se traduit par le primat accordé à la sécurité nationale, dont le ministère de la Défense a la charge. Cette suprématie s'exerce aux dépens du ministère des Affaires étrangères, dont la vocation primordiale est, en quelque sorte, d'expliquer et de justifier dans le monde la politique de défense et de sécurité d'Israël. Il y a, bien sûr, une communauté juive en France – la première d'Europe, la troisième du monde après Israël et les Etats-Unis – et des intérêts français au Moyen-Orient. Cependant, tous ces facteurs n'expliquent guère la valeur subjective que prennent ces relations dans l'imaginaire des deux pays en dépit d'une importance objective bien plus relative.

Deux éléments nourrissent cette relation et en altèrent le cours normal : c'est, d'une part, le conflit israélo-palestinien, dont le règlement est toujours en suspens, et, d'autre part, les mutations et les transformations traversées par Israël dans ce même laps de temps. Autrefois pays en voie de développement, Israël est aujourd'hui un pays développé, moderne et industrialisé, une puissance nucléaire, un expert mondial en matière de renseignement et de lutte antiterroriste, un producteur et un exportateur d'armement sophistiqué. Doté autrefois d'un système économique largement nationalisé, contrôlé par un pouvoir politique aux mains du parti travailliste depuis la création de l'Etat, Israël s'est converti au libéralisme économique, puis au néo-libéralisme depuis 1985, sous l'impulsion d'un gouvernement d'union nationale. L'immigration de près d'un million de Juifs d'Union soviétique entre 1988 et 1992 a stimulé la croissance économique, tandis que la signature des Accords d'Oslo a sorti Israël de son isolement diplomatique et renforcé l'ouverture à la production israélienne de nouveaux et puissants marchés (Chine, Inde et Russie notamment). A cet égard, Israël estime avoir bénéficié de la mondialisation. En revanche, sur le terrain diplomatique, Israël n'a pas vocation à se doter d'une ambition internationale. Sa préoccupation reste toujours de contenir les pressions en faveur d'un règlement du conflit dont les paramètres seraient fixés par des principes généraux et abstraits aux dépens de ses intérêts nationaux et de sa sécurité militaire. Israël prône des négociations bilatérales avec chacune des parties du conflit, dont l'issue résulterait des négociations elles-mêmes. Cependant, les évolutions récentes, à l'intérieur du pays, dans la région et dans l'arène internationale, ont modifié la perception qu'Israël a de son statut d'acteur politique. Se percevant comme moins fragile et dépendant

que par le passé, Israël entend peser sur le cours des événements et gérer ses nouveaux atouts, y compris dans l'élaboration de ses relations bilatérales, que nous examinerons ici à travers le couple franco-israélien.

Commençons par rappeler les étapes de la reconnaissance d'Israël par la France. Tout d'abord, en 1947, malgré des atermoiements, le vote favorable à la résolution 181 des Nations Unies prévoyant la partition de la Palestine en deux Etats, dont un Etat juif (3). puis la reconnaissance officielle en janvier 1949 après que la victoire israélienne sur les pays arabes s'est imposée comme irréversible ; enfin, l'établissement de relations diplomatiques formelles le 20 mai 1949 (4). Sur le fond, la France approuvait la création de l'Etat d'Israël ; au niveau opérationnel, elle devait concilier cette reconnaissance avec ses intérêts de puissance régionale en Méditerranée et en Afrique du Nord et sa mission spécifique de représentante des Chrétiens d'Orient dans la région. Les dossiers à traiter en priorité entre les deux pays concernaient le contentieux bilatéral consécutif à la guerre d'Indépendance et à la proclamation de Jérusalem-Ouest comme capitale d'Israël. La France y détenait des institutions dont il fallait fixer le statut, dans ce nouveau contexte politique marqué par la pérennisation, à l'issue de la guerre, de l'Etat d'Israël. Rétrospectivement, l'année 1953 apparaît comme une année décisive pour préparer la future alliance au niveau des personnes avant qu'elle ne soit confirmée par les gouvernements et les Etats : en avril, Pierre-Eugène Gilbert était officiellement désigné comme le nouvel ambassadeur de France en Israël ; en décembre, Shimon Pérès était nommé directeur général du ministère de la Défense (5).

C'est à partir de 1955 que la convergence d'intérêts dessinée entre les deux pays aboutit à une alliance qui, objectivement parlant, a beaucoup plus compté pour Israël qu'elle n'a marqué la France. Même si elle n'a jamais été ratifiée par un document officiel, elle fut pour le jeune Etat d'Israël la première alliance contractée avec une puissance de ce niveau, grâce à laquelle elle espérait pouvoir transcender son isolement géographique et diplomatique. Obsédé par le risque d'une revanche arabe et soucieux de pouvoir disposer d'un allié occidental en cas de guerre, Israël avait trouvé dans la France de la IV<sup>e</sup> République un partenaire adéquat, faute d'être parvenu à convaincre les Etats-Unis, à cette époque, de remplir ce rôle. La guerre d'Algérie et l'appui moral, politique et financier que le Front de libération nationale (FLN) a trouvé alors dans l'Egypte nassérienne

(3) Cf. Catherine NICAULT, *La France et le sionisme 1897-1948. Une rencontre manquée*, Calmann-Lévy, Paris, 1992, pp. 207-230 ; Miriam ROSMAN, *La France et Israël 1947-1970. De la création de l'Etat d'Israël au départ des vedettes de Cherbourg*, Honoré Champion, 2009. Cf. également un autre point de vue : Samir KASSIR / Farouk MARDAM-BEY, « La France et la création de l'Etat d'Israël », *Revue d'Etudes palestiniennes*, n°28, été 1988, pp. 105-137.

(4) Cf. Frédérique SHILLO, *La France et la création de l'Etat d'Israël - 18 février 1947-11 mai 1949*, Artcom, Paris, 1997.

(5) Yzhak BAR-ON, « *An Umbrella in a Rainy Day...* ». *French-Israeli Security Relations, 1948-1956*, Effi Melzer Research and Publishing, Tel-Aviv, 2010, pp. 39-67 (en hébreu).

ont créé les conditions du rapprochement de la France avec Israël, tandis que la nationalisation du canal de Suez poussait les Britanniques dans cette fameuse « *collusion* », qui allait déboucher sur l'opération de Suez en octobre 1956.

Alors que pour la France les liens avec Israël avaient une signification avant tout militaire et stratégique, lui permettant de consolider sa présence au Moyen-Orient en plus de sa prépondérance au Liban, le soutien de la France offrait à Israël un partenaire à même de fournir ses besoins en armes et en équipement militaire, une protection régionale capable de faire dissuasion et un appui diplomatique dans les instances internationales (6). Cette alliance présenta également un volet linguistique et culturel significatif, qui relevait d'un *soft power* à la française. Tel-Aviv vivait culturellement à l'heure de Paris : outre la diffusion de films, qu'ils relèvent de la « qualité française » ou de la « Nouvelle Vague », des productions cinématographiques franco-israéliennes originales furent réalisées ; des metteurs en scène de théâtre (Jean-Louis Barrault, André Barsacq) vinrent en tournée avec leur troupe ou bien montaient des pièces du répertoire français avec des compagnies locales ; des chanteurs israéliens adaptaient en hébreu paroles et musiques de Brassens, Brel, des Frères Jacques et des Compagnons de la chanson ; des écrivains (Georges Duhamel, Armand Salacrou) et des sociologues du développement et du travail (René Dumont, Georges Friedmann, Henri Desroche) allaient sur place pour rendre compte de l'expérience israélienne. En contrepartie de cette alliance, le ministère israélien de l'Éducation inscrivait l'apprentissage obligatoire du français à l'école. Si la société israélienne n'était pas encore francophone, du moins était-elle devenue francophile. L'éclat de cette « lune de miel » explique *a posteriori* pourquoi la rupture de 1967 fut aussi amèrement ressentie même des années après. Il demeure la référence, non dépourvue de nostalgie, pour évaluer aujourd'hui encore les relations bilatérales franco-israéliennes.

Si l'opération de Suez a été en 1956 un fiasco pour la France et le Royaume-Uni, qui durent faire face à une conjonction diplomatique américano-soviétique inédite pour obtenir leur départ immédiat, ce résultat mitigé n'a pas affecté les relations entre la France et Israël. Cette entente, renforcée par une proximité hors du commun entre les états-majors respectifs, a encouragé David Ben Gourion, assisté de Shimon Pérès, à tenter l'impossible : le passage à l'acte d'une coopération nucléaire renforcée autour de la construction d'un réacteur et d'une usine d'extraction de plutonium. Cette coopération avait été lancée à l'initiative d'Israël entre savants atomistes français et israéliens au début des années

(6) On ne saurait pourtant occulter la part affective qui a animé certains des acteurs français dont le rôle a été crucial, tels Maurice Bourgès-Maunoury, Abel Thomas et Guy Mollet.

1950, mais jusque-là on s'était gardé de révéler que le but était de doter Israël de l'arme atomique (7).

Le retour aux affaires du général de Gaulle en mai-juin 1958 n'a pas mis en cause l'alliance elle-même entre les deux pays, mais infléchi nettement son intensité : intime et privilégiée, elle devint rationnelle et tempérée. L'effusion réciproque n'était plus de mise : de Gaulle estimait inappropriée la symbiose qui s'était nouée entre les ministères de la Défense français et israélien tant elle jurait avec sa conception de l'indépendance et de la souveraineté. La fin de la guerre d'Algérie, en 1962, leva l'obstacle principal au rapprochement de la France avec le monde arabe. Si la coopération militaire franco-israélienne n'était pas remise en cause à ce stade – à l'exception de la coopération nucléaire, interrompue en 1960 après le retour de De Gaulle –, le rôle politique de la France dans cette alliance n'était plus le même : il ne s'agissait plus d'épouser la cause israélienne comme ce fut jusque-là le cas, mais de tempérer les ardeurs de son jeune allié.

Le général de Gaulle s'était fixé là un objectif qu'il n'était pas inconcevable de réaliser en temps de paix, mais qui s'avérait intenable en temps de guerre ou de tension régionale : nouer des liens étroits avec des pays arabes, nonobstant l'alliance avec Israël ; rester l'allié d'Israël indépendamment des relations tissées avec d'autres pays du Machrek que le Liban. Ce rôle potentiel de médiateur, de Gaulle finit par y renoncer de son propre chef. Venu tester la réaction présidentielle durant la crise qui s'était précipitée avec le renvoi des Casques bleus et la fermeture du détroit de Tiran aux navires israéliens durant le mois de mai 1967, le ministre des Affaires étrangères, Abba Eban, fut fermement averti lors de son entretien avec le général, le 24 mai, qu'il ne pourrait guère compter sur le soutien de la France si Israël prenait l'initiative d'une attaque préemptive. Peu dupe de la capacité réelle du monde arabe à réaliser ce qu'il tenait pour des rodomontades, de Gaulle soupçonnait Israël de chercher à tirer parti de la crise pour assouvir ses aspirations expansionnistes. Non seulement le Président français n'allait pas soutenir l'État d'Israël, mais il proclama le 2 juin, avant même le déclenchement des hostilités, un embargo sur toute vente d'armes au Moyen-Orient, mesure qui n'avait d'impact que pour l'armée israélienne : « *le premier Etat qui ouvrait les hostilités ne saurait avoir ni l'approbation ni l'appui de la France* » (8).

Il est indéniable que l'alliance franco-israélienne avait cessé de répondre aux intérêts des deux parties. Après avoir donné le meilleur d'elle-même pendant plus d'une décennie, elle venait à expiration et n'avait plus lieu d'être. Aussi désarçonnée qu'il fût par la volte-face française, Israël s'est

(7) Cf. André BENDJEBBAR, « Israël, la France et l'arme atomique, 1949-1956 », in Michel ABITBOL (dir.), *France and the Middle East*, The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem, pp. 203-221 ; Binyamin PINKUS, « From atomic power to Israel's rescue: France-Israel's nuclear cooperation 1949-1957 », *Israel Studies*, vol. VII, n°1, print. 2002, pp. 104-138.

(8) Claude CLÉMENT, *Israël et la V<sup>e</sup> République*, Olivier Orban, Paris, 1978, p. 103.

vite relevé de cette rupture. Le terrain laissé vacant par la France fut aussitôt occupé par les Etats-Unis. Déjà, à la veille de la guerre des Six Jours, le Président américain avait accordé le feu vert (« *green light* ») à une initiative militaire israélienne : Lyndon Johnson s'était engagé à ne pas réclamer l'évacuation immédiate des territoires susceptibles d'être remportés en cas de victoire, contrairement à Dwight D. Eisenhower, qui en avait intimé l'ordre à Ben Gourion à l'issue de la campagne du Sinaï en 1956. Cet appui prodigué par le Président démocrate fut complété et même amplifié par son successeur venu du parti républicain, Richard Nixon, à l'origine de la *special relationship* entre les deux pays et de ce consensus bipartisan américain favorable à Israël.

Outre la nécessité de trouver un allié de poids pour remplacer la France qui s'était promptement désistée, Israël avait à tirer de l'embargo une leçon définitive : ayant éprouvé les affres de la dépendance militaire, le gouvernement donna le coup d'envoi au développement d'une industrie d'armement *sui generis*. Ainsi, Israël put désormais s'appuyer sur ses propres capacités et s'immiscer même dans ce marché strictement réservé à un cercle étroit de puissances industrialisées. Côté français, la politique arabe de la France pouvait enfin se déployer sans contrainte tandis que, dans le concert des grandes puissances, de Gaulle creusait un peu plus la distance avec les Etats-Unis, ce qu'il avait déjà entrepris avec la reconnaissance de la Chine en 1964 et le discours de Phnom-Penh en 1966 – sans s'aligner pour autant sur la position soviétique (9). D'un côté comme de l'autre, l'heure était mûre pour changer d'alliance. Cependant, au lieu d'en proclamer la fin d'une manière rationnelle, d'y mettre un point final à l'amiable, d'un commun accord en quelque sorte, non content de l'avertissement diplomatique adressé à Israël fin mai, suivi de l'embargo militaire proclamé début juin, voilà que la conférence de presse de De Gaulle du 27 novembre 1967 allait jeter du feu sur les braises, un feu hostile destiné à peser longtemps sur l'avenir des relations franco-israéliennes.

« *Le peuple d'élite, sûr de lui-même et dominateur* » par lequel de Gaulle caractérisait non la toute jeune nation israélienne, mais le peuple juif à travers le temps et l'espace – du moins telle fut la perception de son propos –, fut la première boutade d'une longue série, qui plongea par la suite les relations bilatérales dans un dialogue de sourds et nourrit un vif et durable ressentiment. Etait-ce un gage offert aux Etats arabes ? Le dépit du maître envers son jeune disciple pour s'être rebellé à ses recommandations ? Ou bien, comme Raymond Aron en avait fait l'hypothèse, était-ce, sur le tard, la réhabilitation inattendue d'un tropisme antisémite ? (10) Réagissant

(9) Cf. Maurice COUVE DE MURVILLE, « Sur la politique arabe de la France », *Revue d'études palestiniennes*, n°39, print. 1991, pp. 31-39 ; Maurice VAISSE, « Affirmer la présence et le rôle de la France », *Espoir, revue de la fondation Charles de Gaulle*, n°166 (« La politique arabe de la France »), aut. 2001, pp. 20-25.

(10) « *Ecrivain librement dans un pays libre, je dirai que le général de Gaulle, sciemment, volontairement, a ouvert une nouvelle période de l'histoire juive et peut-être de l'antisémitisme. Tout redevient possible* ». Raymond ARON, *De Gaulle, Israël et les Juifs*, Plon, Paris, 1968, p. 18.



à froid, Samy Cohen note que de Gaulle a été surpris par l'émotion générale qu'a suscitée son propos, ce qui laisse entendre qu'il n'en a pas mesuré la portée et n'avait donc pas l'intention maligne qu'on lui prête. S'il n'a pas cru bon d'y revenir publiquement, il a pris soin d'écrire une lettre au grand rabbin de France, à David Ben Gourion ensuite pour expliquer que le « *peuple d'élite* » était dans sa bouche un compliment, ce qu'il a confié ensuite oralement à son aide de camp, Jean d'Escrienne (11).

Quoi qu'il en soit, le départ du général de Gaulle en 1969 ne mit pas fin à l'escalade. Certes, il n'était pas infondé d'espérer que Georges Pompidou instaurât un climat de détente avec Israël, rompant avec son prédécesseur comme il le fera, par exemple, sur le dossier britannique en ouvrant les portes de la Communauté économique européenne (CEE) au Royaume-Uni. Cependant, l'opération menée par Israël en décembre 1969 pour récupérer les fameuses vedettes de Cherbourg, défiant la vigilance française grâce à des complicités locales, poussa au paroxysme les relations entre les deux pays, d'autant que l'opinion française se rangeait dans l'affaire du côté d'Israël (12). La France réclama l'expulsion immédiate de l'attaché militaire israélien, l'amiral Limon. La crise ne se limitait pas à la liquidation douloureuse de la coopération militaire révolue. Un contrat de vente d'avions Mirage et d'un arsenal militaire conséquent signé avec la Libye du bouillant et imprévisible colonel Kadhafi était perçu de l'autre côté de la Méditerranée comme un *casus belli* dans la relation franco-israélienne. La riposte fut donnée quelques mois plus tard, avec la mobilisation des militants de la communauté juive américaine pour torpiller le voyage présidentiel du président Pompidou en visite officielle aux États-Unis en février 1970 (13). Excédé par l'insistance médiatique visant à ce qu'il rétablisse entre les deux pays le climat d'avant-1967, avec une visible impatience, Georges Pompidou répondit, lors d'une conférence de presse lui aussi, au journaliste étonné : « *eh bien, Monsieur, il n'y a pas d'abonné au numéro que vous avez demandé* » (14). Cependant, la saga était loin d'être close avec cet épisode : prié de réagir en octobre 1973 à l'attaque-surprise égyptienne des forces israéliennes postées de l'autre côté du canal de Suez, le ministre des Affaires étrangères de Pompidou, Michel Jobert, jeta à son tour de l'huile sur le feu en déclarant que « *revenir chez soi ne constitue pas forcément une agression imprévue* ».

Le septennat de Giscard d'Estaing ne contribua guère à apaiser les tensions. Certes, pour la première fois, un ministre français des Affaires étrangères se rendait en Israël pour expliquer la position française auprès de son homologue israélien : Jean Sauvagnargues en 1974, puis Louis de Guiringaud en 1977. On s'abstint également de tenir des propos

(11) Samy COHEN, *De Gaulle, les gaullistes et Israël*, Editions Alain Moreau, Paris, 1974, pp. 129-130.

(12) Cf. Robert B. ISAACSON, « The James Bond of Cherbourg: imagining Israel in Pompidou's France », *French Historical Studies*, vol. XL, n°4, 2018, pp. 675-699.

(13) Asher BEN NATAN, *Memoirs*, Ministry of Defence Publishing, Tel-Aviv, 2002, p. 213 (en hébreu).

(14) Conférence de presse du 2 juillet 1970, citée par Samy COHEN, *op. cit.*, p. 172.

intempestifs susceptibles d'envenimer le climat, mais les décisions prises par la diplomatie française aggravèrent le fossé : ce fut d'abord la première rencontre publique d'un membre du gouvernement français, Jean Sauvagnargues, avec le chef de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), Yasser Arafat ; puis l'ouverture d'un bureau de l'OLP à Paris en 1975 ; la signature d'un accord pour livrer à l'Iraq de Saddam Hussein un réacteur nucléaire à des fins civiles, mais susceptible, selon Israël, d'être détourné à des fins militaires ; l'expulsion immédiate du cerveau présumé de la prise en otage des sportifs israéliens lors des Jeux olympiques de Munich, Abou Daoud, arrêté à Paris, pour ne pas avoir à l'extrader en Israël ; et, point culminant d'une diplomatie giscardienne beaucoup plus active dans ce dossier qu'on ne le pense, loin d'avoir publiquement félicité Menahem Begin et Anouar el Sadate d'être parvenus à signer un traité de paix en 1979, voilà que, à l'initiative de la France, fut adoptée en juin 1980 par les Etats membres de la Communauté européenne la Déclaration de Venise, qui comportait pour la première fois « *la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien* » au lieu de la traditionnelle référence au « *problème des réfugiés arabes* » conçu sous un angle strictement humanitaire. Enfin, Giscard d'Estaing se rendit en mars 1980 dans plusieurs pays de la région et conclut sa tournée par une visite en Jordanie, évitant Israël. Qu'il ait ou non regardé le pays avec des jumelles, comme il en fut soupçonné dans un tract distribué lors de la campagne électorale de 1981 par l'équipe de François Mitterrand, le symbole restait pertinent : la tension entre les deux pays n'avait guère été apaisée par celui qui avait fait du changement son objectif de politique intérieure et extérieure (15).

LE MOMENT MITTERRAND :  
UNE NORMALISATION IRRÉVERSIBLE

Ce fut à François Mitterrand qu'échut le rôle de conduire ce changement. Il en avait annoncé l'intention en approuvant, d'une part, les Accords de Camp David signés en 1978 entre Israël et l'Égypte et en multipliant, d'autre part, ses voyages en Israël à titre de premier secrétaire du Parti socialiste. Certes, il se résolut à nommer Claude Cheysson à la tête du ministère des Relations extérieures dans le but, entre autres, de rassurer les pays arabes sur l'inflexion diplomatique qu'il s'apprêtait à effectuer durant son mandat présidentiel. Il convient de souligner l'importance du moment Mitterrand dans les relations franco-israéliennes. Il ne voulut pas tant prendre le contrepied de son prédécesseur que dissocier définitivement la forme du contenu : les points de vue pouvaient être différents et persistants, mais il n'y avait plus lieu d'ignorer Israël et de lui manifester publiquement dédain et froideur. François Mitterrand fut ainsi le premier

(15) Irène ERRERA-HOECHSTETTER, « La politique française au Moyen-Orient », in Samy COHEN / Marie-Claude SMOUTS (dir.), *La Politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, Paris, 1985, pp. 349-371.

Président de la République française à se rendre en visite officielle en Israël en mars 1982, soit trente-quatre ans après la proclamation de son indépendance approuvée par la France. Pour être spectaculaire, ce premier voyage a surtout compté pour le précédent qu'il aura constitué, devenant un passage obligé pour chacun de ses successeurs. Même si les choses n'ont pas été exprimées de la sorte, c'est bien à une normalisation des relations avec Israël qu'aura procédé Mitterrand – qui plus est, une normalisation qui devait se révéler irréversible.

La présence en France d'une communauté juive qui s'identifie affectivement à Israël, les acquis de la démocratie israélienne en dépit du conflit à ses portes et de l'occupation durable des territoires palestiniens, l'histoire antique du peuple juif et la mémoire récente de ce qu'on appelait encore l'Holocauste avant que ne s'impose le nom de Shoah donné par Claude Lanzmann à son film et à l'événement, le souci français de ne pas être cantonné à un rôle passif dans les négociations à venir – toutes ces raisons se conjuguèrent pour justifier le voyage présidentiel : Israël valait bien une visite. Tant que l'existence d'Israël était contestée, la reconnaissance d'Israël par la France ne pouvait être seulement une décision qui appartenait à l'histoire : il incombait de la réitérer et de la manifester par des visites officielles réciproques, suivies d'un ballet régulier de ministres, de secrétaires d'Etat, de députés et de sénateurs, qu'ils appartiennent à la majorité gouvernementale ou à l'opposition. Israël est bien devenu, depuis lors, incontournable : c'est un changement de méthode plus qu'une orientation renouvelée de fond en comble que Mitterrand aura apporté aux relations franco-israéliennes. Cependant, ce changement de méthode était loin d'être superficiel, même si on a pu minimiser la politique mitterrandienne comme si, d'un président à l'autre, les intérêts de la France restant identiques, ce n'était que « blanc bonnet, bonnet blanc ». Mitterrand a rompu avec l'approche manichéenne et unilatérale de ses trois prédécesseurs sans jamais songer non plus à restaurer la lune de miel toute aussi manichéenne et unilatérale des gouvernements de la IV<sup>e</sup> République depuis Guy Mollet. Car en désignant Israël comme allié, il ne rétrogradait pas la partie arabe et palestinienne au rang d'adversaire.

C'est fort de cette reconnaissance sans réserve d'Israël que le chef de l'Etat français pouvait, à la Knesset, déclarer ses vues sur la résolution du conflit. Bien plus que l'affirmation du droit des Palestiniens à disposer d'eux-mêmes, Mitterrand soutenait publiquement dans l'hémicycle israélien la création d'un Etat palestinien, tout en l'assortissant d'une condition préalable pour l'OLP, son représentant légitime : reconnaître l'Etat d'Israël.

La guerre du Liban altéra l'embellie réelle entre les deux pays et les opinions publiques respectives. On reprocha à François Mitterrand son analogie, pour le moins imprudente, entre l'invasion israélienne au Liban et l'occupation allemande, déclarant en juillet 1982 : « *pas plus que je n'ai accepté l'Oradour provoqué par l'occupation allemande en France, pas plus je n'accepte les Oradour, y compris à Beyrouth* ». Le Président de l'Etat

d'Israël s'émeut de « *cette calomnie [qui] est une insulte pour le souvenir des juifs assassinés par les nazis et pour la mémoire des morts d'Oradour [...] et pour les combattants de la Résistance* ». Avait-il par cette analogie légitimé la violence terroriste qui allait sévir à Paris avec l'attentat de la rue des Rosiers en août 1982, comme l'en a accusé Menahem Begin, estimant que « *le crime commis à Paris est le résultat des déclarations choquantes sur les Oradour et des propos inconsidérés de la presse française à propos de la guerre du Liban* » ? (16) Ou bien Mitterrand avait-il vu juste au vu du massacre de Sabra et Chatila qui ébranla quelques semaines plus tard, en septembre 1982, la communauté internationale et la société israélienne elle-même ? Quoi qu'il en soit, Israël tenait Yasser Arafat pour son ennemi public numéro un tandis que la France était alors déterminée à le protéger envers et contre toute pression, qu'elle ait été israélienne ou syrienne : en témoigne l'évacuation, escortée par des militaires français, de près de quinze mille combattants palestiniens revêtus de l'uniforme de l'OLP hors de Beyrouth assiégée par l'armée israélienne en août 1982, puis en décembre 1983, de Tripoli, au Nord-Liban, assiégé par les forces syriennes (17).

Pour avoir marqué un net progrès par rapport à l'héritage gaulliste et giscardien, le bilan des deux septennats socialistes atteste cependant d'un *linkage* déterminant le niveau des relations franco-israéliennes en fonction de l'état des relations israélo-palestiniennes. Si ces dernières étaient au plus bas, les relations franco-israéliennes s'en ressentaient aussitôt ; si la période allait dans le sens d'une accalmie, elles pouvaient repartir de plus belle. La normalisation des relations avec Israël depuis 1981 ne s'est donc pas opérée en dehors du conflit israélo-palestinien ni malgré lui. Cette dépendance vis-à-vis de la conjoncture explique pourquoi des événements tels que la guerre du Liban en 1982, la première (1987-1993) et la seconde Intifada (2000-2005) ont généré à nouveau des pics de tension entre les deux pays. Sans jamais oser se l'avouer, les représentants des deux parties – à quelque niveau que ce soit – se distinguaient par leur similitude : les uns et les autres demeuraient inflexibles et leur dialogue tournait au ressassement. Menahem Begin et Yitzhak Shamir étaient incapables de voir en Yasser Arafat autre chose qu'un terroriste déterminé à détruire Israël. Mitterrand était convaincu que le *leader* palestinien saurait en temps voulu abandonner la lutte armée pour le combat pour la paix.

La suite des événements justifia la conviction mitterrandienne : quelques mois après l'approbation de la résolution 181 de l'ONU par le parlement palestinien convoqué à Alger en novembre 1988, puis la reconnaissance de l'OLP par les Etats-Unis, le Président français conféra au bureau de l'OLP à Paris le statut diplomatiquement privilégié de « délégation générale ». Il crut

(16) Cf. Jean-François LEGRAIN, « La guerre israélo-palestinienne : chronologie », *Revue d'études palestiniennes*, n°5, aut. 1982, pp. 159-160 et 212-214.

(17) Cf. Jean-Pierre FILIU, « François Mitterrand and the Palestinians, 1956-95 », *Journal of Palestine Studies*, vol. XXXVIII, n°2, hiv. 2009, p. 30.

bon surtout d'inviter officiellement Yasser Arafat pour la première fois en France les 2 et 3 mai 1989, lui arrachant la promesse que la charte de l'OLP préconisant la destruction de l'Etat d'Israël était désormais « *caduque* ». En 1992, appelé à former le gouvernement après avoir remporté les élections parlementaires à la tête du Parti travailliste, Yitzhak Rabin s'engageait à dynamiser la négociation qui s'était quelque peu enlisée après l'ouverture solennelle, en octobre 1991, de la Conférence de Madrid sous les auspices conjoints des Américains et des Soviétiques. La relation franco-israélienne connut alors pour une brève période de deux ans une rare convergence de vues : le second voyage présidentiel de François Mitterrand en novembre 1992 eut moins d'éclat que le premier, mais il se déroula sans fausse note. Même si Rabin n'eut pas pour Mitterrand la proximité et la complicité d'un Shimon Pérès, il fut invité à l'Elysée à quatre reprises dans les années 1993-1994. Assassiné en novembre 1995, le Premier ministre israélien n'a pu rencontrer Jacques Chirac qu'une seule fois, en juin, quelques semaines après son élection à la présidence de la République. Benyamin Netanyahou ayant devancé Shimon Pérès de quelques dizaines de milliers de voix lors des élections de 1996, Jacques Chirac allait être le premier Président français à rencontrer le nouveau *leader* de la droite israélienne surgi après Menahem Begin et Yitzhak Shamir.

#### CHIRAC :

##### ENTRE LE *STATU QUO* ET LA NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE

L'ère Chirac est particulièrement intéressante car le Président aura expérimenté durant son double mandat, étalé sur douze ans (1995-2007), presque aussi long que celui de François Mitterrand (1981-1995), deux attitudes envers Israël. De 1996 à 2002, il a renoué avec la politique arabe de la France, analogue à celle qu'il avait impulsée de 1974 à 1976 lorsqu'il exerçait les fonctions de premier ministre sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. A la différence de François Mitterrand, Jacques Chirac n'avait guère de tropisme pro-israélien préalable, ce qu'il compensait, néanmoins, par une attention particulière pour la communauté juive de France, ouvrant avec gravité son septennat par la reconnaissance de la responsabilité de la France dans la déportation des Juifs de France durant la Seconde Guerre mondiale. Deux incidents ont alors suffi pour replacer la passion au cœur de la relation franco-israélienne après quelques années de sérénité.

Le premier incident éclata en 1996, lors du déplacement du Président français dans la vieille ville de Jérusalem. Excédé par une présence policière israélienne qui se révélait inutilement insistante au lieu de se faire discrète puisqu'elle s'exerçait, aux yeux de la France, en territoire occupé, Chirac manifesta publiquement son mécontentement, menaçant de retourner en France séance tenante. Prémédité ou non, le coup d'éclat rétablit aussitôt la popularité de la France dans le monde arabe. Il n'y eut pas d'exclamation

analogue au « Vive le Québec libre » gaullien, mais l'incident diplomatique, même clos, manifestait un regain de tension, lequel atteint son paroxysme quatre ans plus tard au tout début de la seconde Intifada.

L'insurrection palestinienne avait éclaté à nouveau en septembre 2000, quelques jours après l'ascension controversée du *leader* de l'opposition Ariel Sharon au Mont du Temple (Esplanade des mosquées). L'enjeu pour Israël et les Etats-Unis était capital : était-il encore possible d'arrêter l'effusion de sang et de reprendre les négociations qui avaient abouti à un constat d'échec l'été précédent, lors du sommet de Camp David sous la surveillance de Bill Clinton ? Pour Jacques Chirac, l'enjeu n'était pas moins important sur le plan diplomatique : réclamant, à l'instar de ses prédécesseurs, que la France puisse jouer un rôle actif dans la négociation au lieu d'être cantonnée au seul rôle de spectateur engagé, voilà qu'il était justement prié par Ehud Barak et la secrétaire d'Etat américaine Madeleine Albright de concrétiser sa capacité d'influence et de conciliation auprès de Yasser Arafat. Les versions sont contradictoires : Barak a soupçonné Chirac d'avoir incité Arafat à ne pas signer le protocole d'accord et empêché ainsi la sortie de crise qui eût peut-être changé le cours de l'histoire. La France avait raté l'occasion qui lui avait été tendue de peser sur le cours des événements au Moyen-Orient. Chirac a nié que les choses se soient déroulées ainsi et plaidé sa bonne foi (18).

La confiance mutuelle avait atteint son plus bas niveau et l'accession d'Ariel Sharon après la défaite électorale d'Ehud Barak en 2001 n'allait pas faciliter l'instauration d'une détente. Parallèlement à la répression israélienne, sévèrement condamnée par les médias français et par le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, des incidents visant des synagogues, des institutions juives et des personnes se multiplièrent en France (19). Au lieu de s'en indigner publiquement et fermement, les pouvoirs publics avaient préféré alors minimiser le phénomène pour ne pas lui donner trop d'importance, voire semblaient excuser les auteurs des agressions plutôt que de se ranger du côté des agressés issus de la communauté juive. Lorsque l'ampleur du « nouvel antisémitisme » ainsi mis au grand jour ne pouvait plus être nié, Ariel Sharon, avide de donner une leçon à la France qui ne manquait pas d'en administrer à Israël, déclara sans ambages que la France était devenue le pays d'Europe le plus dangereux pour les Juifs. Il les invitait, en conséquence, à rejoindre l'Etat d'Israël. La suspicion réciproque était parvenue à un paroxysme tel que la nécessité s'imposait d'apaiser le climat. Dans ce contexte malsain, où

(18) Elie Barnavi, qui ouvre le premier chapitre de son livre sur cette « affaire hautement symbolique des relations en dents de scie entre les deux pays, à la fois dans ce qu'elle a de politiquement insignifiant et de psychologiquement démesuré », parvient à la conclusion que c'est Yasser Arafat qui a probablement manipulé les deux parties, « bien content qu'Israéliens et Français échangent des coups en oubliant ainsi ses propres turpitudes ». Elie BARNAVI, *op. cit.*, pp. 21 et 24.

(19) Rappelons qu'après la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997 et les élections parlementaires que la majorité gouvernementale a perdues, Jacques Chirac a dû faire appel à Lionel Jospin pour constituer un gouvernement de cohabitation.

l'opinion israélienne se révélait de plus en plus francophobe et l'opinion française, ou du moins une partie, de plus en plus anti-israélienne, il incombait de créer une nouvelle donne.

DU LINKAGE AU DÉCOUPLAGE :  
L'INITIATIVE DE DOMINIQUE DE VILLEPIN

Les années 2003-2005 furent cruciales pour opérer le changement. L'initiative en revint à Dominique de Villepin, qui avait été nommé ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin après la réélection triomphale de Jacques Chirac face à Jean-Marie Le Pen en 2002. Dominique de Villepin est à l'origine du recentrage le plus significatif dans la politique française au Moyen-Orient. Pour réchauffer les relations au plus haut niveau, il fut décidé de dynamiser une coopération culturelle et économique qui avait été jusque-là seconde, sinon secondaire, dans les rapports entre les deux pays.

Deux recommandations furent adoptées : la mise en place d'une commission bilatérale chargée de proposer des projets de coopération scientifique, culturelle et économique pour relancer la relation bilatérale (20) ; et l'achat d'un bâtiment à Tel-Aviv qui abriterait un institut culturel français pour répondre aux attentes d'une communauté francophone estimée à près de huit cent mille personnes et satisfaire une sensibilité francophile qu'entretenait encore nombre d'Israéliens sur le plan culturel. Ces gestes de bonne volonté ouvraient la voie à un changement capital : lors de la signature à Paris du relevé de conclusions du groupe de haut niveau franco-israélien présidé par le professeur David Khayat et l'ancien ambassadeur d'Israël en France, Yehouda Lancry, de sa propre initiative, le ministre français des Affaires étrangères préconisait de dissocier le niveau des relations bilatérales de l'état des négociations israélo-palestiniennes : « *Il existe des relations incontournables, indestructibles entre nos deux pays et nos deux peuples, une amitié forte. [...] Nous savons tous dans quel contexte difficile tout cela se produit. C'est une raison supplémentaire pour faire en sorte que la relation franco-israélienne, la relation entre nos deux peuples, ne soit pas suspendue aux aléas d'une situation politique, mais, au contraire, soit renforcée par des exigences hautes et le souhait, très profond, de nos deux peuples d'avancer ensemble* » (21). Le *linkage* qui avait longtemps pesé sur les premières était supprimé.

(20) Cf. le témoignage des deux protagonistes sur cette initiative, in David KHAYAT / Antoine SPIRE, *France-Israël - Les médias en question*, Le Bord de l'eau Editeurs, Lastrène, 2005, pp. 7-10. Cf. également, dans ce même livre, l'intervention de Michel Barnier, alors ministre des Affaires étrangères, pp. 45-60. Cf. Yehuda LANCRY, *Le Messager meurtri. Mémoires d'un ambassadeur d'Israël*, Albin Michel, Paris, 2010, pp. 267-268.

(21) Dominique DE VILLEPIN, ministre des Affaires étrangères, Déclaration faite à l'occasion de la signature du relevé de conclusions du groupe de haut niveau franco-israélien à Paris, 16 sept. 2003, disponible sur le site Internet [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr).

Désormais, la balle était aussi dans le camp de l'initiative privée : investisseurs, chefs d'entreprise, artistes, chercheurs, la société civile au sens large du terme entrainé en scène pour attester que les relations internationales ne sont pas réductibles aux relations interétatiques et intergouvernementales. La France maintenait fermement ses paramètres d'une solution négociée du conflit, mais n'en faisait plus dépendre les relations qui se nouaient entre les deux sociétés. La hiérarchie en vertu de laquelle les rapports franco-israéliens étaient subordonnés aux progrès des relations israélo-palestiniennes n'était plus de mise, d'autant que la France n'était plus guère sollicitée pour intervenir comme médiatrice. Pour prétendre jouer un rôle dans l'avenir, il fallait d'abord restaurer un climat de confiance entre la France et Israël et il était capital que la relation franco-israélienne soit prise en charge à d'autres niveaux et crée une interdépendance bilatérale susceptible d'ouvrir une opportunité à ces aspirations diplomatiques.

Le paradoxe mérite d'être souligné : Dominique de Villepin, dont la sensibilité était jugée en Israël pro-arabe, forgée par son enfance et son adolescence au Maroc, puis liée à sa formation à la diplomatie par le Quai d'Orsay, lui qui avait tenu tête à l'Amérique va-t-en-guerre de George W. Bush lors de son discours emblématique aux Nations Unies, tenait, quelques mois plus tard, un discours fondateur en mai et en septembre 2003, discours dont on ne saurait sous-estimer l'importance puisqu'il y préconisait un « *nouvel élan* », un « *souffle nouveau* » et une « *nouvelle dynamique* » dans la relation franco-israélienne et la relance d'un « *dialogue politique dans tous les domaines* : sécurité, lutte contre la prolifération et le terrorisme, gestion des conflits » (22). Le symbole n'avait guère échappé aux autorités israéliennes : la première visite du ministre des Affaires étrangères français hors de l'Europe était en Israël et incluait même l'enclave de l'Université hébraïque de Jérusalem, située à Jérusalem-Est mais partie intégrante de la souveraineté israélienne depuis 1949 (23).

Le recentrage ne signifiait nullement une révision quelconque par la France de sa vision des choses relativement à la colonisation en territoire occupé et au règlement du conflit. L'attitude de principe resterait identique, mais les relations bilatérales, nonobstant le différend politique, ne seraient plus guère affectées par les aléas du conflit et les difficultés à le résoudre. Cette nouvelle impulsion s'inscrivait sans doute dans la démarche prise par Chirac et de Villepin en faveur d'une réconciliation franco-américaine après la crise autour de la seconde guerre du Golfe, mais elle comportait une

(22) Dominique DE VILLEPIN, ministre des Affaires étrangères, Déclaration lors du voyage en Israël et les Territoires palestiniens, Hôtel King David, Jérusalem, 25 mai 2003, disponible sur le site Internet [www.vie-publique.fr/](http://www.vie-publique.fr/).

(23) « Dialogue avec la France », *Haaretz*, 27 mai 2003.



dynamique propre liée à la conviction qu'il fallait substituer à la passion la raison (24).

Le pari était audacieux, mais a été facilité par le fait que la mise en œuvre de cette nouvelle relation ne s'est pas déroulée envers et contre les évolutions diplomatiques, mais avec leur concours. En effet, si en 2003 la tension demeurait encore vive, dès 2004, Ariel Sharon annonçait son plan de désengagement de la bande de Gaza, prévoyant le retrait de l'armée et le démantèlement des implantations. Il était plus aisé dans ces circonstances inattendues de consolider les relations au plus haut niveau, même si on redoutait à Paris que ce retrait ne soit pas la première étape d'un processus de décolonisation, mais la dernière. Le Premier ministre israélien fit sa dernière visite officielle à l'étranger à Paris quelques semaines avant le lancement effectif de l'opération sur le terrain et, une fois le désengagement accompli, la première personnalité étrangère à se rendre en Israël fut le ministre français des Affaires étrangères, Philippe Douste-Blazy, le successeur de Dominique de Villepin.

#### TROIS PRÉSIDENTS ET UN PREMIER MINISTRE

Depuis lors, trois présidents se sont succédé en France : Nicolas Sarkozy (2007-2012), François Hollande (2012-2017) et Emmanuel Macron (2017-...), tandis qu'en Israël deux hommes politiques seulement ont exercé les fonctions de premier ministre, Ehud Olmert, qui en 2006 avait pris la suite d'Ariel Sharon tombé dans un coma cérébral, puis à nouveau Benjamin Netanyahu depuis 2009. Durant cette décennie et demie, les trois premières années ont été marquées par la reprise intensive des négociations avec l'Autorité palestinienne, cela, même si les pourparlers Abbas-Olmert n'ont pas abouti à l'accord souhaité. Malgré l'investissement personnel de Barack Obama en 2009-2010, puis celui du secrétaire d'Etat John Kerry de 2013 à 2014, les négociations entre Mahmoud Abbas et Benjamin Netanyahu ont échoué et n'ont plus repris depuis le printemps 2014.

Les relations franco-israéliennes ont pourtant surmonté les écueils dressés sur leur chemin. Ce n'est pas que les désaccords au niveau diplomatique aient été minces : au grand dam d'Israël, la France a voté en octobre 2011 en faveur de l'entrée de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), puis, en novembre 2012, à l'Organisation des Nations Unies (ONU) avec le statut de pays observateur non membre. L'Assemblée nationale a recommandé au gouvernement français, fin 2016, de reconnaître un Etat palestinien à côté d'Israël. En avril 2016, la France a voté la résolution de l'UNESCO condamnant la politique israélienne menée à Jérusalem-Est, ce dont on

(24) Cf. Habib GHÉRARI, « Les relations franco-israéliennes de 2002 à 2005. Entre passion et raison », *Annuaire français des relations internationales*, vol. VII, 2006, pp. 442-458.

s'est particulièrement ému en Israël du fait qu'elle faisait abstraction du lien historique du peuple juif à la ville sainte. Enfin, au début de l'année 2017, à quelques mois de son départ, François Hollande organisait une conférence réunissant une soixantaine de pays pour réitérer l'attachement de la communauté internationale à la solution de deux Etats. L'initiative avait été prise par Laurent Fabius, puis adoptée par son successeur, Jean-Marc Ayrault. François Hollande avait dépêché Manuel Valls pour arracher un consentement du bout des lèvres de son homologue israélien : peine perdue.

Si, lors des négociations avec l'Iran, les positions de la France et d'Israël ont été convergentes, au final, la France aura approuvé l'accord, tandis que Netanyahu le condamnait sans réserve, menant depuis lors une campagne pour son abrogation unilatérale, campagne à laquelle devait souscrire le président américain Donald Trump. Quelques mois plus tôt, en décembre 2017, la France condamnait publiquement, par la voix du président Macron, une autre décision américaine, celle de transférer l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem et de proclamer Jérusalem capitale de l'Etat d'Israël. Ajoutons enfin que, à l'échelle régionale, la France a estimé que la menace principale sur la région était l'Etat islamique et son organisation Daech, tandis qu'Israël maintenait et maintient toujours que le facteur principal de déstabilisation est l'Iran, quelles que soient la personnalité et l'orientation du président élu, Ahmadinejad naguère ou Rohani aujourd'hui.

Le point commun entre les trois présidents, c'est qu'ils étaient tous identifiés comme pro-israéliens au sein de leur famille politique respective : Sarkozy est fasciné par l'épopée israélienne, qu'il considère comme une *success story* exemplaire. Israël, dans sa vision du monde, correspond à un *self-made man* réalisé à l'échelle d'une nation tout entière, phénomène d'autant plus spectaculaire qu'il s'est matérialisé après l'épreuve de la Shoah. En comparaison, Juppé et de Villepin manifestaient plus de réserve. *Idem* pour François Hollande par rapport à Martine Aubry, vis-à-vis de laquelle il incarnait la continuité de cette tradition pro-israélienne au sein du Parti socialiste (PS), identifiée naguère à Pierre Mauroy. La sympathie de Hollande est nourrie par les liens historiques du PS, dont il fut le Premier secrétaire, avec le Parti travailliste israélien, son admiration pour Shimon Pérès, le dernier des grands *leaders* sociaux-démocrates, enfin, la perception d'Israël, plus récente, comme *start-up nation*. C'est cette énergie et ce dynamisme qui attirent également la curiosité bienveillante d'Emmanuel Macron, qui s'était déplacé en Israël comme ministre des Finances pour inaugurer le stand français à l'ouverture d'une foire internationale *high tech* à Tel-Aviv en septembre 2015.

Point commun supplémentaire aux trois présidents de la République : ils eurent le même *leader* israélien comme interlocuteur, Benyamin Netanyahu. Sarkozy en était le plus proche et l'avait déjà rencontré avant d'exercer ses fonctions présidentielles. De plus, son orientation atlantiste laissait présager un rapprochement avec Israël aux dépens du

soutien aux revendications palestiniennes. Cependant, comme le soulignent les analyses des observateurs français aussi bien que celles de leurs homologues israéliens, à l'instar de celle de Justin Vaïsse, les mots et le ton pour décrire les relations franco-israéliennes étaient sans aucun doute plus emphatiques, mais la musique était la même, dans la continuité de l'amélioration mise en œuvre, côté français, depuis 2004-2005 (25). Il est vrai également que le climat d'amitié entre les deux *leaders* ne s'est guère traduit par une influence française plus significative. En témoigne une conversation informelle entre Nicolas Sarkozy et Barack Obama enregistrée à leur insu à Cannes lors du sommet du G20 : déçu, amer, le Président français ne mâcha guère ses mots, traitant Netanyahu de « *menteur* » pour avoir multiplié des promesses sans jamais les tenir (26). François Hollande a, lui, bénéficié d'une conjoncture opportune : sa visite en Israël en 2013 s'est déroulée au moment même où Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, faisait part à Genève des objections françaises aux Américains et aux Iraniens quant à la première version de l'accord en discussion, ce qui valut à François Hollande des compliments des responsables israéliens, à commencer par Netanyahu. Toutefois, un fossé idéologique irréductible oppose l'homme de gauche au *leader* de la droite israélienne.

A ce jour, Emmanuel Macron a rencontré Netanyahu à trois reprises : une première fois, en l'invitant à participer à la cérémonie officielle de commémoration de la déportation des Juifs de France le 16 juillet 2017 sous l'Arc de triomphe, trois mois à peine après son entrée en fonction ; en décembre 2017 lors d'un sommet bilatéral, puis en 2018, pour lancer la saison croisée France-Israël destinée à célébrer le soixantième-dixième anniversaire de l'Etat d'Israël. La visite du Président français en Israël, initialement projetée pour le printemps 2018, a toutefois été reportée *sine die* afin de ne pas apparaître comme une approbation de la nouvelle donne provoquée par l'annonce du transfert de l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem. Pressenti à son tour, Edouard Philippe a annulé son voyage pourtant déjà officiellement annoncé (27). Ces atermoiements témoignent des doutes présidentiels : dans les circonstances présentes, une visite ne tournerait qu'à l'avantage de Netanyahu, lequel pourrait alors se prévaloir de compter Emmanuel Macron parmi ses hôtes dans le sillage de *leaders* tels que Donald Trump, Viktor Orban, Rodrigo Duterte et Matteo Salvini. Aucune percée diplomatique n'est à attendre d'une telle visite, aussi a-t-il paru plus rationnel de temporiser plutôt que d'effectuer un déplacement officiel dans un contexte peu propice.

(25) Cf. Justin VAISSE, « A Gaullist by any other name », *Survival*, vol. L, n°3, 2008, p. 6. Côté israélien, cf. Tsilla HERSCKO, « French Middle East policy in the Sarkozy era: continuity or disruption? », *The Israeli Journal of Foreign Affairs*, vol. I, n°3, 2007, pp. 23-33.

(26) Fabrice AMEDEO, « La gênante fuite d'un aparté entre Obama et Sarkozy », *Le Figaro*, 8 nov. 2011.

(27) C'est, au final, le ministre de la Culture, nouvellement désigné, Franck Riester, qui s'est rendu en Israël. Son homologue, Miri Reguev, a prétexté un emploi du temps chargé pour décliner un rendez-vous et manifester ainsi sa réprobation.

## UN BILAN MITIGÉ

Le bilan de la politique française au Moyen-Orient frappe par sa stabilité : la position fondamentale de la France a très peu varié depuis le début des années 1970. Le pays n'est pas parvenu à s'immiscer dans le processus de paix, pas plus qu'il n'a réussi à rapprocher à ses vues les autorités israéliennes. Le bilan de la diplomatie israélienne n'est guère plus triomphal concernant la France, même si le passage du *linkage* au découplage demeure un acquis non négligeable.

Une telle politique suppose de souffler le chaud et le froid en permanence, de soutenir une partie jusqu'à un certain point, en se gardant bien de la suivre de manière inconditionnelle comme le ferait un allié. Aux déceptions israéliennes sur la position française vis-à-vis d'Israël répondent en miroir les regrets palestiniens sur une politique française trop frileuse à une ou deux initiatives près (28). En ce sens, la France assume une position inconfortable, sinon à risque, car elle ne peut satisfaire complètement ni l'une ni l'autre des parties. Cette position assume ouvertement des fidélités contradictoires et concède à l'une comme à l'autre qu'il y a, chez les deux parties, autant de griefs compréhensibles que de revendications inaudibles, des aspirations légitimes, telles la sécurité d'Israël ou la création d'un Etat palestinien, autant que d'aspirations illégitimes, telles la lutte armée au moyen du terrorisme visant des civils et la négation et la destruction d'Israël, d'un côté, l'extension de la colonisation, le maintien de l'occupation et l'annexion des territoires occupés, de l'autre. Elle mécontente la partie arabe et palestinienne, qui compte, depuis le tournant de 1967, sur le retour à une attitude froide et hostile de la France envers Israël en même temps qu'elle crée l'illusion chez les partenaires israéliens d'un alignement français sur leurs objectifs. Lors des opérations militaires menées dans la bande de Gaza en 2014, la France concède initialement qu'Israël est en état de légitime défense et se trouve acculé au combat, mais, dès lors que les opérations militaires démontrent un usage disproportionné de la force et une conduite des opérations qui dépasse le motif de son déclenchement, la réprobation et la condamnation finissent par l'emporter.

Pour reprendre une référence littéraire empruntée à Albert Camus, la France ne considère plus le conflit israélo-arabe comme un drame où « *un seul est juste et justifiable* », mais comme une tragédie dont la formule est « *tous sont justifiables, personne n'est juste* », le nœud du conflit reposant sur l'obstination de chaque camp à « *faire triompher un droit qu'il croit être le seul à avoir* » (29). Elle exige néanmoins d'Israël de faire les premières concessions, mais n'est guère entendue.

(28) Cf. le compte rendu de cette déception palestinienne dans l'étude menée par Nicolas DOT-POUILLARD, « La question palestinienne : la fin d'une politique française au Proche-Orient ? », *Moyen-Orient*, n°34, avr.-juin 2017, pp. 66-71.

(29) Albert CAMUS, « Conférence prononcée à Athènes sur l'avenir de la tragédie (1955) », *Théâtre-Romans*, édition établie par Roger Quilliot, Gallimard, Paris, 1967, p. 1705.

Dès lors que l'ampleur du fossé entre la position française et celle d'Israël reste inchangée, lorsqu'elle ne va pas en s'aggravant, comment expliquer que la frustration réciproque n'ait pas généré un retour à la tension habituelle, que le découplage entre diplomatie et relations bilatérales voulu par Dominique de Villepin ait si bien fonctionné, que des divergences de vue très nettement exprimées n'altèrent pas la relation bilatérale ? Qu'est-ce qui a canalisé la passion entre les deux pays ?

Pour le comprendre, il faut se pencher sur la conjoncture au niveau local, régional et international. Cette conjoncture a contribué ces dernières années à relativiser les divergences de vue entre les parties sans pour autant qu'elles se soient rapprochées. Commençons par la variable régionale, qui apparaît comme le facteur déterminant : depuis 2011, le Moyen-Orient est disloqué et le monde arabe comme réalité politique doté d'une puissance relative s'est évaporé, l'Iraq s'étant effondré après la seconde guerre du Golfe et peinant à se reconstituer, la Syrie étant exsangue, l'Égypte étant empêtrée dans ses problèmes internes, tandis que le nationalisme palestinien est plus que jamais divisé. Si un axe sunnite se constitue avec l'Égypte, la Jordanie et l'Arabie saoudite, c'est la crainte de l'Iran qui en est à l'origine, non une volonté de résoudre en priorité le conflit israélo-palestinien. Si la France soutient l'idée de rapprocher l'Iran de l'Europe, misant sur la société civile et la jeunesse iranienne, il est exclu qu'elle en fasse un partenaire et un interlocuteur, à l'instar de Saddam Hussein dans les années 1970. Dans ce contexte, Israël apparaît plus que jamais comme une puissance régionale dont les atouts ne cessent de croître : indépendance énergétique grâce aux champs de gaz naturel se trouvant dans ses eaux territoriales ; performance technologique ; renseignement de qualité et de haut niveau ; expertise dans le domaine de la lutte antiterroriste ; stabilité stratégique. Cependant, alors que la France prône la légalité internationale, le dialogue entre les parties, l'appui du dispositif onusien, Israël, plus que jamais, brandit le réalisme et se méfie du multilatéralisme.

Ebranlée par le soulèvement arabe, la question palestinienne ne jouit plus aujourd'hui de la centralité et de l'hégémonie dont elle pouvait se prévaloir autrefois. Sa raison politique a plus de mal aujourd'hui à se faire entendre, mais elle n'en demeure pas moins un code culturel pour l'Europe et pour la France notamment, qui l'a intégrée dans sa politique étrangère depuis près d'un demi-siècle. Au gré des événements, elle semble s'évaporer, mais resurgit par intermittence, soit à cause d'une dégradation de la situation sur le terrain, soit du fait d'une mobilisation internationale conjoncturelle.

La politique française cultive donc l'ambiguïté : elle donne le feu vert à une coopération franco-israélienne renforcée, puis monte au créneau lorsque le dossier palestinien est en lice, en particulier dans les instances internationales, quitte à ce que cette inflexion apparaisse comme un rituel symbolique. Ce faisant, grisés par une conjoncture régionale et internationale favorable, Israël et ses alliés tirent parti de la situation pour tenter de changer de paradigme, même s'ils se heurtent à une réitération par la France de son credo.

Il est significatif que, lorsqu'on évoque les relations franco-israéliennes, c'est toujours le rapport de la France à Israël qu'on examine, plus rarement la réciproque. Du général de Gaulle à Emmanuel Macron, de François Mitterrand à François Hollande, de Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac à Nicolas Sarkozy, c'est davantage sur la partie française qu'on se penche, suggérant par là que, dans les relations bilatérales, les inflexions, les changements, les caprices et les humeurs peuvent ou doivent venir exclusivement du côté français. Or cette image exige révision. La très grande difficulté pour l'opposition israélienne à apparaître comme une alternative à Netanyahou, qui en est à son troisième mandat consécutif après deux décennies de bipolarisation aiguë, l'incapacité des Palestiniens à se rassembler autour d'un consensus politique commun, la neutralisation de toute lutte armée du fait d'un contrôle technologique toujours plus performant, la poursuite de la colonisation et les tentatives explicites de légaliser le fait accompli, les tentatives menées en Europe et ailleurs de constituer un front diplomatique soutenant les positions israéliennes officielles, la formation d'un front arabe sunnite contre l'Iran mené par l'Arabie saoudite qui ne voit plus Israël comme un ennemi et un problème mais comme un partenaire et un rempart éventuel, l'alignement américain sur les revendications israéliennes, tout cela fait que l'offensive israélienne tous azimuts peut se manifester aujourd'hui à visage découvert. Simultanément, la position française reste figée et peine à trouver prise sur Israël, comme elle peine à se rendre efficace auprès des Palestiniens. Il en résulte une relation franco-israélienne à deux vitesses : des coups d'accélérateur dans la coopération bilatérale suivis d'un coup de frein lorsque la dimension palestinienne redevient momentanément centrale dans l'arène internationale ou sur le terrain. Ce décalage engendre frustration et ressentiment côté palestinien, lequel constate que le soutien à la cause ne fait plus barrage à un approfondissement des liens. Il suscite, côté israélien, la méfiance parce que les progrès concomitants et ascendants ne pourront aboutir à un changement de paradigme côté français.

Dans ce contexte, la liberté de manœuvre française est bien mince : il est peu probable que la France reconnaisse l'Etat de Palestine de manière unilatérale. Le geste ne pourrait être envisagé qu'en conséquence d'un acte unilatéral significatif de la part d'Israël, telle l'annexion de la zone C des territoires palestiniens. Or, même si les pressions de son aile droite se font toujours plus insistantes, Netanyahou sera enclin à jouer le rôle de « l'adulte responsable » afin, notamment, de pouvoir compter sur l'influence diplomatique de la France au Liban en cas de guerre avec le Hezbollah.

Le dilemme est donc bien réel : la France souhaite diversifier ses relations avec Israël et renforcer la coopération bilatérale dans tous les domaines. Or ces facteurs de changement périphériques ne sont pas sans portée sur la relation franco-israélienne. Les uns sont plus significatifs, les autres plus indirects, mais ils concourent à un tournant qu'on ne discerne pas toujours tant semble l'emporter la routine des visites présidentielles en Israël et des

visites d'officiels israéliens en France et le maintien d'un niveau satisfaisant de coopération militaire, économique et culturelle. Cette diversification et cette intensification de la relation bilatérale peut paraître comme une récompense imméritée puisque l'accélération de ces échanges ces dernières années n'entraîne guère de retour à la négociation israélo-palestinienne, au point mort depuis 2014. La France teste par ce cas particulier son degré d'influence et son niveau de puissance. Ce faisant, elle combine réalisme et idéalisme, intérêt national et morale universelle en un dosage singulier qui ne saurait se réduire à du cynisme. La France aspire à jouer un rôle dans l'établissement de la paix entre Israéliens et Palestiniens. Dans la conjoncture actuelle, l'absence de processus de paix formel réduit le rôle de la France à affirmer des principes envers et contre la régression actuelle que manifeste Donald Trump en s'alignant sur la position israélienne. Toutefois, il y a dans la litanie de la prédominance américaine et d'une intransigeance israélienne un angle mort par trop ignoré : le poids de la France sur l'Autorité palestinienne. La France n'a pas saisi cette opportunité en 2000, pas plus en 2006-2008 ou en 2014, lors des derniers pourparlers. Il y a là un levier que la France devrait pouvoir mettre en œuvre, lorsque les négociations reprendront, afin de contribuer au règlement du conflit.

La France pourrait-elle et devrait-elle inciter l'Union européenne à exercer des pressions, voire adopter des sanctions ? Les chances paraissent bien minces : un Etat respectueux de l'Etat de droit ne prend pas de sanction à l'égard d'un autre Etat respectueux de l'Etat de droit ; la mémoire de la Shoah est encore trop prégnante pour concevoir que l'Allemagne, la France, le Benelux et l'Italie puissent l'envisager ; enfin, si la France est convaincue que la création d'un Etat palestinien favorisera la sécurité d'Israël, elle hésite à imposer une solution dont les effets pacifiques ne peuvent être garantis, si tant est qu'elle en aurait les moyens. En vérité, si la relation franco-israélienne paraît encore passionnelle et passionnée, ce n'est pas du côté des chancelleries qu'il faut se tourner : les deux parties s'efforcent de calmer le jeu tout en maintenant leur position respective. Le tumulte ne vient pas d'en haut, mais d'en bas, plus exactement de la société civile et du tissu associatif en France qui, plus que partout ailleurs en Europe, a investi le conflit israélo-palestinien.

Parmi leurs missions, en plus de la lutte contre l'antisémitisme, des organisations, telles le Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF), l'American Jewish Committee (AJC), le B'nai Brith, l'Association France-Israël expriment leur soutien à Israël par des formes et des moyens d'action classique : communiqués de presse, *lobbying*, délégations de parlementaires et de journalistes en Israël, publications de livres et brochures (30). D'autres, plus militantes, l'Union des patrons et

(30) Seule l'Union des étudiants juifs de France (UEJF) concilie le soutien à Israël à une prise de position favorable à des négociations avec l'Autorité palestinienne et en faveur de la création d'un Etat palestinien à côté d'Israël.

des professionnels juifs de France (UPJF), la Ligue de défense juive (LDJ), et également des sites d'information en français relaient une approbation inconditionnelle du gouvernement israélien et une dénonciation systématique de la politique française au Moyen-Orient.

La défense de la cause palestinienne est aussi organisée et, sans aucun doute, beaucoup plus présente sur le terrain, auprès des mairies et dans la rue, pour mobiliser l'opinion publique à ses fins et ses combats. C'est le cas, notamment, de l'Association France Palestine Solidarité (AFPS), l'Union juive française pour la paix (UJPF), le Comité de bienfaisance et de secours aux Palestiniens et l'antenne française du BDS (Boycott Désinvestissement Sanctions) appelant à boycotter les produits en provenance d'Israël et à dissuader chercheurs et artistes de se rendre en Israël.

Même si, formellement, la politique française au Moyen-Orient n'est pas censée en tenir compte, elle ne peut pas ignorer qu'à bien des égards le conflit israélo-palestinien est devenu une « affaire française » (31). Dans un livre paru récemment pour rendre compte de l'état des relations franco-israéliennes, Vincent Noizille fait le constat suivant : « *alliés contrariés, la France et Israël défendent leur agenda respectif sans laisser quiconque dicter leur conduite logique et leurs intérêts* » (32). Compte tenu de cette situation bloquée en Israël, comme en Palestine, au niveau politique, c'est sur les opinions israélienne et palestinienne que l'action de la France peut et doit se poursuivre. Elle ne peut pas imposer ses vues aux autorités politiques, d'où l'importance capitale, en cette période de « vache maigre », de maintenir cette coopération vis-à-vis des deux sociétés civiles, en dépit de ses retombées encore trop peu significatives pour peser encore sur le règlement du conflit. La tâche est plus ardue, mais c'est en restant présent et actif auprès des opinions publiques qu'on peut espérer les voir reprendre le chemin de la réconciliation et exiger de leurs *leaders* de s'y engager.

(31) Marc HECKER, *Intifada française ? De l'importation du conflit israélo-palestinien*, Ellipses, Paris, 2012, p. 8.

(32) Vincent NOIZILLE, *Histoires secrètes France-Israël 1948-2008*, Les liens qui libèrent, Paris, 2018, p. 364.