

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2002.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 239), *autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République arabe d'Egypte, d'autre part,*

PAR M. JEAN-CLAUDE GUIBAL,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LES RELATIONS UNION EUROPEENNE-EGYPTE	8
A – LE PREMIER ACCORD DE COOPERATION ENTRE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET L’EGYPTE	8
B – LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN MIS EN PLACE EN 1995	8
1) Une volonté de rééquilibrage des relations extérieures de l’Union européenne	8
2) Le bilan du programme MEDA	10
3) La mise en œuvre du nouveau règlement MEDA II	11
C – LES RELATIONS ECONOMIQUES ENTRE L’UNION EUROPEENNE ET L’EGYPTE	12
II – L’APPORT DE L’ACCORD D’ASSOCIATION	15
A – L’ETABLISSEMENT D’UNE ZONE DE LIBRE-ECHANGE INDUSTRIEL	15
1) La situation de l’économie égyptienne au regard du libre-échange	17
2) L’importance des relations économiques et commerciales franco-égyptiennes	18
3) La compatibilité avec les règles de l’Organisation mondiale du commerce	19
B – LE VOLET POLITIQUE	20
1) Le dialogue politique	20
2) La clause sur les droits de l’homme	21
C – LES AUTRES DOMAINES D’ECHANGES ET DE DIALOGUE	21
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

L'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, a été signé le 25 juin 2001 à Luxembourg. A son entrée en vigueur, il se substituera à l'accord de coopération du 18 janvier 1977 entre la Communauté européenne et l'Égypte.

Votre Rapporteur rappellera que la politique méditerranéenne de l'Union européenne repose sur deux piliers complémentaires.

Le premier est un partenariat global engagé lors de la Conférence de Barcelone, en novembre 1995, et réunissant les Quinze et douze pays de la rive sud du bassin méditerranéen : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, l'Autorité palestinienne, Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie, Malte, la Turquie et Chypre. Ce partenariat est constitué de trois volets : politique et sécurité, économique et financier, social et humain.

Le deuxième pilier consiste en le renouvellement et l'approfondissement des accords bilatéraux de coopération conclus au cours des années 70 avec la plupart des pays du Maghreb et du Machrek.

Tous les partenaires méditerranéens, à l'exception de la Syrie, ont maintenant conclu un accord euro-méditerranéen d'association avec l'Union européenne. Six années auront été nécessaires pour aboutir à ce résultat, ce qui est à la fois beaucoup et peu, si l'on considère que les accords ne comportent pas de limitation de durée, et vont conférer solidité et stabilité à l'ensemble du processus. Cinq de ces accords sont en vigueur : avec la Tunisie (mars 1998), le Maroc (mars 2000), Israël (juin 2000), la Jordanie (juin 2002), ainsi que l'accord intérimaire conclu en juillet 1997 avec l'Autorité palestinienne.

L'Algérie et le Liban ont ensuite signé leur accord d'association en avril et mai 2002, au terme d'une démarche très volontariste qui les a conduits à accélérer la négociation avec l'Union européenne.

La Syrie est désormais le seul pays avec lequel la négociation est encore en cours. Celle-ci progresse depuis un an et les autorités de Damas manifestent le souci de conclure. La réalisation de cette perspective

suppose cependant une réforme en profondeur des structures économiques syriennes.

Enfin, les accords d'association existants avec Chypre, Malte et la Turquie sont toujours en vigueur. Ils prévoient notamment des unions douanières avec l'Union européenne. Les rapports avec ces trois pays, à la différence des autres partenaires méditerranéens, se sont inscrits au cours des dernières années dans une logique de pré-adhésion.

Si les négociations du présent accord d'association étaient achevées depuis juin 1999, celui-ci n'a été signé que le 25 juin 2001. En effet, ses conséquences économiques, notamment en ce qui concerne le démantèlement tarifaire, ont donné lieu à un débat entre partisans et opposants au sein des milieux économiques et politiques égyptiens, y compris au sein même du Gouvernement. Mais la signature de l'accord, en fin de compte, a permis, vingt ans après la réorientation économique décidée par le Président Sadate, de réaffirmer le choix du pays en faveur de l'insertion dans le commerce mondial.

L'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Egypte. Cependant, les relations économiques et commerciales entre l'Union européenne et l'Egypte doivent encore progresser, de même que la coopération. Alors que l'Egypte devait être le premier bénéficiaire des crédits MEDA entre 1996 et 1999, on peut regretter que ces crédits n'aient pas, pour une grande partie, été déboursés. Des améliorations devront impérativement être trouvées pour la période 2000-2006, afin de donner une réelle efficacité au processus, tel qu'il est appliqué à l'Egypte.

L'Egypte n'a pas seulement un potentiel de développement considérable, elle a aussi une importance géopolitique fondamentale et joue un rôle déterminant pour l'évolution de la région.

Votre Rapporteur tient à souligner l'importance et la qualité des relations bilatérales entre l'Egypte et la France, ainsi que la grande proximité de vues entre nos deux pays sur les grandes questions régionales.

Les deux pays manifestent leur attachement à une approche globale de la paix, basée sur l'application des résolutions du Conseil de Sécurité. Le groupe de travail franco-égyptien sur le processus de paix (créé en 1998) se réunit sur une base régulière, et constitue une enceinte privilégiée de consultations sur la situation régionale.

Plus récemment, on a pu constater l'attachement commun à l'intégrité territoriale de l'Irak et la même approche légaliste quant à l'application des résolutions des Nations-unies, et le refus de la solution

militaire au premier abord. De même, l'Égypte défend le rôle des Nations-unies et soutient la perspective d'un monde multipolaire et multiculturel.

Avec la France, à l'origine du « Forum méditerranéen », l'Égypte, très impliquée, soutient le développement du partenariat euro-méditerranéen et entend jouer un rôle majeur sur la rive Sud. La France a quant à elle apporté son appui au plan Moubarak de création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient.

Enfin, on soulignera la volonté commune de lutter contre le terrorisme et le soutien croisé aux projets français de convention contre le financement du terrorisme et égyptien de conférence internationale sur le terrorisme. Les prises de position convergent sur le rejet de tout amalgame entre terrorisme et Islam.

I – LES RELATIONS UNION EUROPEENNE-EGYPTE

A – Le premier accord de coopération entre la Communauté européenne et l’Egypte

L’accord signé entre l’Egypte et la Communauté en 1977 a fixé un cadre de coopération qui s’est concrétisé par une série de quatre protocoles financiers.

Au total, l’Egypte a ainsi reçu un montant de 661 millions d’euros sur la période allant de 1977 à 1996. Cette aide s’est principalement portée sur le soutien à la modernisation du secteur privé égyptien, auquel plus de 100 millions d’euros ont été consacrés, et à la promotion des mécanismes de l’économie de marché, notamment en matière agricole. Elle a permis le développement de coopérations sectorielles dans les domaines énergétique, industriel, scientifique et de la santé.

Depuis 1996, l’ensemble des engagements financiers de l’Union au bénéfice de l’Egypte provient des crédits du programme MEDA. Les orientations retenues dans le cadre des protocoles financiers d’avant 1996 se retrouvent pour l’essentiel dans l’aide accordée au titre de MEDA.

B – Le partenariat euro-méditerranéen mis en place en 1995

1) Une volonté de rééquilibrage des relations extérieures de l’Union européenne

L’objectif assigné dès son origine au partenariat euro-méditerranéen, à la définition duquel la France a participé activement, est de construire une zone de stabilité politique et de prospérité économique entre l’Union et ses voisins de la Méditerranée, afin de rééquilibrer, au profit de cette dernière région, les relations extérieures de l’Union, alors en plein essor en direction des pays d’Europe centrale et orientale.

Le processus de Barcelone comporte trois volets :

- un volet politique et de sécurité, incluant les facteurs internes de la stabilité et prévoyant un dialogue politique portant notamment sur les

droits de l'homme, la bonne gouvernance, les questions institutionnelles et l'Etat de droit. Dans ce cadre, un projet de Charte de stabilité a été envisagé. La permanence du conflit du Proche Orient a toutefois rendu impossible, jusqu'à présent, la négociation de cette charte, et rend difficile d'envisager le développement de ce volet du partenariat.

- un volet économique et financier, dont l'objet principal est l'instauration d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne à l'horizon 2010/2012. Les accords euro-méditerranéens en constituent un instrument essentiel. Ils comportent notamment une clause de rendez-vous agricole par laquelle les parties s'engagent à procéder à une libéralisation accrue de leurs échanges. Ce processus ambitieux devra surmonter des obstacles : il est fortement dépendant des réformes et de l'ouverture économique plus ou moins grande décidées par les Gouvernements des pays méditerranéens, et ce processus est aujourd'hui inégalement avancé d'un pays à l'autre. Par ailleurs, l'on constate encore aujourd'hui que le niveau des échanges commerciaux des pays méditerranéens entre eux reste faible, inférieur à 5 % de leur commerce extérieur.

- un volet social, culturel et humain, destiné à promouvoir une implication de la société civile dans le processus de Barcelone et à prendre en compte la dimension sociale de la transition économique suscitée par la mise en place de la zone de libre échange.

Depuis le 11 septembre 2001, ce dernier volet prend une dimension nouvelle. Deux sujets prioritaires sont inscrits dans ce cadre : le « dialogue des civilisations » et les migrations, qui devront faire l'objet de coopérations inscrites dans les projets régionaux financés par MEDA.

Six ans après son lancement, le partenariat euro-méditerranéen présente un bilan mitigé. Il a permis, en dépit de la crise au Proche-Orient, de préserver un dialogue entre les 27 partenaires euro-méditerranéens. Des programmes de coopération ont été mis en œuvre, accompagnant des réformes économiques que les pays méditerranéens conduisent progressivement, avec des réticences cependant, pour certains d'entre eux. On constate que les pays du Maghreb marquent un réel attachement au processus, dans la mesure où ils redoutent de voir la coopération financière dont ils bénéficient diminuer au profit d'autres régions du monde, les Balkans par exemple.

Durant sa présidence de l'Union européenne, la France est parvenue à maintenir la cohésion du partenariat malgré le boycott par la Syrie et le Liban de la conférence ministérielle de Marseille, réunie en novembre 2000. Plusieurs actions y ont été décidées : le renforcement de l'intégration économique régionale, la mise en place d'un dialogue économique renforcé au niveau ministériel (ministres du Commerce

extérieur en particulier), le lancement d'une coopération à 27 sur les questions « Justice-Affaires intérieures ». La France a préconisé la possibilité de coopérations sub-régionales associant quelques pays sans remettre en cause le cadre d'ensemble du partenariat. Le projet de zone de libre échange entre quatre pays du Sud (Maroc, Tunisie, Egypte, Jordanie) lancé à Agadir en mai 2001 est une illustration de cette idée.

Sous la Présidence espagnole, un plan d'action pluriannuel a été adopté, ainsi qu'un programme régional de coopération sur la justice et les affaires intérieures et un programme régional culturel. Le projet de créer une banque régionale de développement de la Méditerranée a été ramené à une facilité d'investissement de la BEI. Il est prévu d'ici un an d'examiner, au vu des résultats du nouvel instrument, la possibilité d'aller plus loin en constituant une filiale de la BEI pour la Méditerranée, mais il n'y a pas actuellement de consensus entre les Quinze sur ce projet.

Dans le domaine culturel, l'idée de fondation régionale a reçu un accueil de principe favorable au sein de l'UE mais les modalités de son financement restent à préciser.

Les prochaines présidences de l'Union grecque et italienne, en 2003, devraient continuer à préserver le processus euro-méditerranéen des aléas du conflit au Proche-Orient. Il existe en effet entre ces deux pays, l'Espagne et la France une volonté commune de faire en sorte que l'Union ne relâche pas son effort en direction de la Méditerranée.

2) Le bilan du programme MEDA

Le premier règlement MEDA a été institué le 23 juillet 1996. Il était destiné à assurer le financement des projets de coopération bilatérale et régionale dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Un montant de 3,4 milliards d'euros a été affecté à MEDA durant les quatre années du premier programme (1996/1999). A ce montant s'ajoutent les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour un montant de 4,6 milliards d'euros.

La totalité des montants prévus pour MEDA de 1996 à 1999 a été engagée. Le problème réside dans le fait que seulement 26% de ces crédits avaient fait l'objet de déboursements effectifs au 31 décembre 1999. Le rythme des déboursements est directement lié au type de projets financés. Ainsi, les opérations portant sur la transition économique et le développement du secteur privé consistent pour l'essentiel en des opérations d'assistance technique qui se déroulent sur une période de trois à quatre ans. Les opérations de développement traditionnelles (développement rural, appui au secteur de la santé par exemple) se subdivisent le plus souvent

entre une prestation de services et l'acquisition d'équipements par voie d'appel d'offres. Leur durée de mise en œuvre est donc plus longue, allant de quatre à six ans en moyenne.

Ces lenteurs ont fait l'objet de critiques de la part de plusieurs Etats membres de l'Union, de la Commission européenne et des pays méditerranéens. Elles s'expliquent principalement par des lourdeurs de gestion, une faible capacité d'absorption de la part des pays bénéficiaires et la « jeunesse » du programme.

L'examen des déboursements par pays bénéficiaires fait apparaître de fortes disparités. Ainsi, les pourcentages de mise en œuvre dans les territoires palestiniens (48 %) en Jordanie (42,5 %) ou en Tunisie (40 %) sont-ils nettement supérieurs à ceux enregistrés dans les autres pays. Pour les autres partenaires, le pourcentage de décaissement s'établit à 22 % pour l'Egypte, 20 % pour le Maroc et 18% pour l'Algérie. Il est très marginal en Turquie (4 %) et au Liban (0,5 %). Il est nul en Syrie. Par ailleurs, l'enveloppe consacrée à la coopération régionale, qui représentait près de 10 % des sommes totales du premier règlement MEDA, n'a été décaissée que pour moitié.

La répartition des enveloppes bilatérales destinées à la coopération avec chacun des différents pays du Sud, est établie au vu des critères relatifs au poids démographique, au niveau de vie et de développement, ainsi qu'à l'ampleur des réformes économiques et sociales à accomplir. Par ailleurs, les montants octroyés et engagés dépendent en partie des efforts des pays bénéficiaires eux-mêmes. A la différence des protocoles qui allouaient des montants fixes à chaque pays, MEDA prévoit des engagements davantage liés à la bonne mise en œuvre des projets par les pays bénéficiaires et donc modulables au vu des résultats.

3) La mise en œuvre du nouveau règlement MEDA II

Le nouveau règlement MEDA II a été adopté sous présidence française, le 27 octobre 2000. Il couvre une durée de sept ans (2000/2006). Le montant de référence financière pour cette période s'élève à 5,35 milliards d'euros. Avec les 7,4 milliards d'euros que la BEI prévoit de mobiliser dans le même temps, l'UE a confirmé, à l'occasion de la conférence ministérielle du Partenariat à Marseille en novembre 2000, l'ampleur de son engagement financier – près de 13 milliards d'euros – en Méditerranée.

On rappellera que les Quinze ont souhaité améliorer l'efficacité de MEDA en associant notamment plus étroitement les autorités bénéficiaires dans une coordination au plan local et en allégeant et

accélérant les procédures de gestion interne des projets. Il faut souligner qu'une clause de dégageant des « engagements dormants » a été ajoutée aux programmes : en vertu de celle-ci, les crédits non utilisés après un certain délai seront reversés au budget communautaire.

Les premiers résultats d'exécution du nouveau règlement MEDA II marquent un indéniable progrès par rapport aux années précédentes. En 2000, 879 millions d'euros, soit la quasi-totalité des crédits disponibles au titre de cette année budgétaire, ont été engagés et 38 (335 millions d'euros) effectivement déboursés. Les engagements au titre de 2000 ont porté sur des actions bilatérales pour 84 % du total et régionales pour 16 %. Cette tendance s'est encore amplifiée en 2001, année durant laquelle plus 54 % des crédits 710 millions d'euros engagés ont été déboursés.

L'aide MEDA est de plus en plus fréquemment utilisée sous forme d'ajustement sectoriel (aide budgétaire ciblée). Cette forme d'aide représentait près de 25 % des engagements en 2001 et devrait s'accroître au cours des années à venir pour tendre vers les 40 %. Cette pratique a pour effet de contribuer à l'amélioration du ratio paiements/engagements. Elle correspond aussi à une attente des pays bénéficiaires.

Enfin, on soulignera que la position des opérateurs français sur l'ensemble de la zone bénéficiaire des crédits MEDA est satisfaisante, puisque leur participation aux programmes a été de l'ordre de 20 % sur la période 1996/2001.

C – Les relations économiques entre l'Union européenne et l'Égypte

L'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Égypte : elle fournit 48 % des 14,4 milliards d'euros d'importations de l'Égypte et absorbe 46 % des 4,97 milliards d'euros d'exportations de ce pays. Les échanges se soldent par un déficit commercial de l'Égypte de 4,7 milliards d'euros.

L'Égypte a été le premier bénéficiaire en volume de l'enveloppe MEDA, avec 698 millions d'euros sur la période 1996-1999, soit 26 % des montants bilatéraux du programme MEDA. Toutefois, le ratio d'utilisation des crédits ainsi engagés est médiocre puisque le cinquième seulement de ces montants a été effectivement déboursé. Ces financements sont complétés par les prêts de la BEI, dont l'essentiel concerne des projets d'infrastructure : 36,8 millions d'euros ont été engagés en 1998 et 46 millions d'euros en 1999.

Cette expérience a conduit à des modifications de conception dans le programme MEDA II. L'enveloppe indicative triennale prévue pour l'Egypte a été limitée à 351 millions d'euros pour les années 2002-2004, donc sensiblement inférieure à celle des années précédentes. De fait, l'enveloppe bilatérale égyptienne et la coopération régionale ont subi de fortes réductions au titre des trois premières années du nouveau règlement MEDA. En ce qui concerne l'Egypte, la principale raison de cette réduction tient justement à l'accumulation très importante des engagements non déboursés au titre de MEDA I, due à la lenteur de mise en œuvre des programmes approuvés.

Le programme triennal 2002-2004 devrait porter sur les priorités suivantes : formation professionnelle, développement intégré du Sud Sinaï, appui à la société civile et surtout programme de restructuration du secteur textile (environ 100 millions d'euros). Ce dernier programme concerne un secteur très sensible qui emploie plusieurs centaines de milliers de salariés. Le secteur textile présente aujourd'hui une compétitivité insuffisante pour lui permettre de faire face à la concurrence - principalement asiatique - dont l'impact sur la production égyptienne sera direct en conséquence du démantèlement de l'accord multifibres.

II – L'APPORT DE L'ACCORD D'ASSOCIATION

Le présent accord correspond dans ses grandes lignes au modèle d'accord proposé par l'Union à ses autres partenaires méditerranéens.

Cependant, sa signature, le 25 juin 2001, n'a eu lieu qu'au terme de longues hésitations du côté égyptien. En effet, l'accord et ses conséquences prévisibles, notamment en matière de démantèlement tarifaire, ont suscité des appréhensions au sein même du Gouvernement du Caire. La signature, deux ans après la fin des négociations et plusieurs mois après le paraphe, résulte d'un arbitrage politique du Président Moubarak. Les deux approches, l'une favorable et l'autre réticente à l'accord d'association, continuent d'exister. Dans ce contexte, il est possible que la ratification de l'accord par le Parlement égyptien soit difficile.

A – L'établissement d'une zone de libre-échange industriel

Le titre II du présent accord d'association pose **le principe de l'établissement progressif d'une zone de libre-échange, au cours d'une phase de transition de douze ans**. Il se traduit par la libéralisation asymétrique des échanges industriels immédiate pour la Communauté et étalée pour l'Egypte sur trois, neuf, douze et quinze ans selon les produits.

Ce principe admet une clause de sauvegarde (article 11) permettant à l'Egypte de prendre des mesures exceptionnelles –rétablir ou majorer des droits de douane- pour une durée limitée. Ces mesures peuvent s'appliquer pour protéger des industries nouvelles ou naissantes, ou des secteurs en restructuration ou confrontés à de graves difficultés.

Cette évolution s'accompagnera d'un volet de coopération économique dans de nombreux domaines : science et technologie, environnement, coopération industrielle, promotion et protection des investissements, transports, télécommunications, énergie, notamment. Ce volet sera appuyé par des financements sur l'enveloppe MEDA.

On soulignera en particulier la promotion des investissements, qui suppose la libre circulation des capitaux relatifs aux investissements directs, ainsi que la possibilité de liquider et de rapatrier les bénéficiaires de ces opérations.

S'agissant des produits agricoles, l'accord annonce la libéralisation progressive des échanges. Le mécanisme prévu est analogue

à celui qui existe dans les autres accords d'association. Il fixe **une clause de rendez-vous qui suppose l'ouverture de négociations avec l'Union trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord** afin de procéder à une libéralisation accrue des échanges agricoles entre les parties. En effet, ces produits, sensibles tant pour les Etats membres que pour les pays partenaires, requièrent un traitement distinct de celui applicable au libre-échange industriel.

Ainsi, la négociation sur les produits agricoles, achevée avec la Tunisie, est en voie de se conclure avec Israël et se déroule avec le Maroc.

L'accord d'association avec l'Egypte inclut une règle extrêmement importante qui est celle du cumul diagonal des valeurs ajoutées entrant dans la fabrication d'un produit. A défaut de cette règle, un produit dont la valeur ajoutée en Egypte au sein de l'ensemble des apports ou des étapes de fabrication n'atteindrait pas 60% ne serait pas considéré comme provenant d'Egypte au regard des droits de douanes applicables à l'entrée sur le territoire de l'Union européenne. **En vertu de la règle du cumul diagonal, cette proportion de 60% de la valeur ajoutée peut cumuler toutes les valeurs ajoutées apportées dans les pays partenaires euro-méditerranéens.** Ainsi, un produit (textile, par exemple) fabriqué pour partie en Jordanie, Tunisie puis Egypte sera considéré comme un produit égyptien et pourra être importé dans l'Union européenne sans droits de douane. Le libre échange serait en réalité inopérant sans cette règle car les industries nationales sont rarement en mesure de fabriquer un produit en fournissant à elles seules plus de 60% de la valeur ajoutée du produit.

Ce cumul diagonal s'effectuera donc avec l'ensemble des autres partenaires méditerranéens.

L'accord avec l'Egypte est le premier dont la négociation a commencé après la conférence de Barcelone en 1995. Il concerne un pays essentiel dans la perspective du libre-échange régional. C'est pourquoi la Commission a envisagé d'aligner l'ensemble des partenaires méditerranéens sur le modèle de cumul diagonal proposé à l'Egypte. Le cumul diagonal pourrait très rapidement permettre à l'Egypte de commercer davantage avec les pays du Machrek ou les autres pays de la rive Sud dans le secteur textile, qui constitue l'un de ses principaux postes d'exportation.

A terme, cette pratique devrait bénéficier de l'élargissement de l'Union européenne et permettre un grand cumul des valeurs ajoutées apportées dans les vingt-cinq Etats membres ainsi que dans l'ensemble des pays méditerranéens partenaires. Il s'agit donc d'une dimension importante de la zone euro-méditerranéenne de libre échange.

1) La situation de l'économie égyptienne au regard du libre-échange

A la fin des années 80, l'Égypte a fait le choix d'une réforme de grande ampleur de sa politique économique en s'ouvrant au libéralisme, et en remplissant pleinement les règles de l'appartenance à l'OMC. Elle s'est engagée en même temps dans un programme d'ajustement et de libéralisation soutenu par le FMI. Sa participation à la coalition anti-irakienne lui a permis de bénéficier d'un appui financier exceptionnel sous la forme d'un allègement de dette représentant 20 milliards de dollars. Le programme de stabilisation a été couronné de succès au début des années 90, cependant la politique de libéralisation économique se poursuit progressivement, en tentant de composer avec les impératifs de la stabilité sociale et politique.

Le modèle de développement égyptien repose sur trois piliers : politique de grands travaux, de substitution aux importations et de soutien à l'activité domestique par le crédit bancaire. La base industrielle et exportatrice est encore peu diversifiée, alors que 75 % de la valeur ajoutée du pays provient des PME, et ces dernières sont encore peu exportatrices. La situation sociale montre des progrès spectaculaires (baisse de la mortalité, augmentation de l'espérance de vie en particulier), mais aussi des faiblesses telles que le creusement des inégalités, un taux d'analphabétisme élevé, ou une détérioration de la situation des plus pauvres. La croissance démographique reste forte (le taux de croissance démographique atteint 2,1 % et la population devrait dépasser 90 millions d'habitants en 2030). La démographie se traduit par l'arrivée sur le marché du travail d'environ 700 000 personnes par an alors que l'économie égyptienne ne parvient à créer que 400 000 emplois dont une grande partie d'emplois publics. En conséquence, on peut craindre une augmentation du taux de chômage qui est aujourd'hui de 8 % et des situations de sous-emploi.

L'insertion dans la zone de libre échange euro-méditerranéenne appellera la poursuite des réformes structurelles dans le domaine financier, bancaire et de façon générale pour une plus grande ouverture de l'économie à la concurrence.

Les attentats du 11 septembre ont eu des conséquences sur l'économie égyptienne en affectant une composante dynamique de la demande, c'est-à-dire le tourisme.

Les réticences égyptiennes à l'ouverture économique et au démantèlement tarifaire ont porté pour l'essentiel sur ses effets pour **le secteur textile. Celui-ci continue de faire vivre directement ou indirectement des millions de salariés en Égypte.** Pour autant, cette appréhension relayée auprès des autorités par le lobby de l'industrie textile

est suscitée par une menace plus large. En effet, la caducité de l'accord multifibres va désormais exposer de façon directe l'industrie textile égyptienne à la concurrence mondiale et plus particulièrement asiatique. Dès lors, la priorité pour ce secteur d'activité consiste à renforcer sa compétitivité à l'exportation et notamment sur le marché européen. Le processus d'instauration du libre-échange entre l'Europe et l'Egypte ainsi que le programme de soutien à la restructuration de l'industrie textile en Egypte (financé sur crédits MEDA) a pour objectif d'aider le pays à affronter les conséquences de cette mutation.

2) L'importance des relations économiques et commerciales franco-égyptiennes

L'Egypte constitue pour la France l'un des principaux partenaires de la région. L'importance de nos exportations et de nos investissements fait de ce pays un enjeu majeur en Méditerranée.

L'année 2000 avait été marquée par une expansion globale des échanges bilatéraux et une embellie des exportations égyptiennes, mais l'année 2001 a vu une forte baisse des échanges, dans les deux sens, résultant plutôt du ralentissement de l'économie amorcé dès le début de l'année que de l'impact des événements du 11 septembre. Les échanges bilatéraux restent marqués par un fort excédent en faveur de la France. En 2001, le volume de notre commerce bilatéral s'est élevé à quelque 1,3 milliard d'euros (soit plus de 10 % des échanges avec l'ensemble de l'Union européenne), dont plus d'un milliard d'euros d'exportations et moins de 0,3 milliard d'euros d'importations. Si les relations bilatérales franco-égyptiennes restent intenses et si les entreprises françaises continuent souvent de jouir d'une bonne position en Egypte, ce pays n'est que notre 44^{ème} client et notre 71^{ème} fournisseur. La France n'est d'ailleurs que le 4^{ème} exportateur vers l'Egypte, derrière les Etats-Unis, l'Allemagne et l'Italie. Notre part de marché est sur une tendance à la hausse depuis le début 2002.

Depuis 1974, l'aide française à l'Egypte s'est traduite par la signature de 27 protocoles financiers, pour un montant global de plus de 3,2 milliards d'euros. La récente réforme de nos instruments de coopération financière a permis l'inscription de l'Egypte dans la « Réserve Pays Emergents » (RPE). Deux protocoles ont été signés, dans ce cadre, en 1999 (portant sur Toshka et la bibliothèque d'Alexandrie) pour 12 milliards d'euros. Alors qu'ils ont représenté jusqu'à 30 % de nos exportations, les protocoles financiers atteignent désormais moins de 5 % de nos ventes. Notre soutien à l'Egypte passe également par notre aide alimentaire, l'appui au secteur privé (FASEP) et notre contribution au Fonds social de développement.

La France porte enfin un important encours, d'environ 4 milliards d'euros, de crédits garantis. L'annulation de 50 % de la dette égyptienne en 1991 a été supportée largement par la France (la part française ayant été de 5 milliards de dollars, soit 20 % du Club de Paris). Enfin, un important accord de conversion de dettes en investissements a été conclu en mai 1999, pour un montant de 45,7 millions d'Euros.

3) La compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce

Les accords d'association sont des accords de libre-échange couvrant tous les principaux secteurs d'exportation, y compris le secteur agricole. Leur mise en œuvre doit permettre l'instauration progressive d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010-2012.

Cet objectif régional est parfaitement complémentaire avec la libéralisation croissante des échanges entreprise parallèlement dans le cadre multilatéral de l'OMC. La plupart des partenaires méditerranéens, à commencer par l'Egypte, sont membres de l'OMC.

Cette complémentarité se traduit de deux manières :

- d'une part, en cherchant la plus grande synergie possible entre les deux processus. Les progrès réalisés au titre de l'OMC bénéficient automatiquement aux échanges réalisés entre les signataires des accords d'association. Ainsi, les efforts accomplis par chacun des partenaires méditerranéens pour répondre aux disciplines de l'OMC (ou pour accéder à l'organisation), notamment en termes d'accès au marché, devraient contribuer à stimuler la dynamique commerciale entre ces pays. Par ailleurs, la Commission examinera l'ensemble des mesures à prendre d'ici la fin de la période de transition, c'est-à-dire avant 2010/2012, pour permettre la parfaite compatibilité des dispositions commerciales des accords d'association avec les règles de l'OMC.

- d'autre part, en favorisant entre les 27 partenaires euro-méditerranéens, une approche commune en faveur d'une relance équilibrée d'un cycle global de négociations commerciales multilatérales à l'occasion de la conférence ministérielle de l'OMC à Doha, en novembre 2001. C'est dans cette perspective que se tiennent les réunions des Ministres du Commerce du partenariat.

L'Egypte s'inscrit dans cette logique depuis plus d'une décennie, en s'ouvrant progressivement aux échanges extérieurs. Elle a notamment pris l'initiative de la mise en place d'une zone de libre-échange

avec trois autres partenaires du processus euro-méditerranéen, la Jordanie, la Tunisie et le Maroc (Accord d'Agadir), et participe également à la zone de libre-échange arabe. La part des échanges avec les pays arabes, en pourcentage de la totalité des échanges, s'élève à 20%, ce qui comparativement est élevé. Par ailleurs, l'Égypte est partie au « Common market of Eastern and southern Africa » (COMESA), ce qui lui donne un rôle de pivot entre le monde arabe, l'Afrique et l'Union européenne.

Lors de la conférence des Ministres des Affaires étrangères du partenariat réunie à Marseille en novembre 2000, il a été convenu de procéder au renforcement du dialogue économique entre les 27 partenaires. Depuis lors, deux rencontres des Ministres du Commerce extérieur de l'ensemble des partenaires euro-méditerranéens ont été organisées. Des groupes de travail thématiques ont été créés pour nourrir ce dialogue. Cette orientation a été confirmée lors de la conférence ministérielle du partenariat à Valence en avril 2002. Elle vise à une meilleure articulation entre les démarches euro-méditerranéenne et multilatérale, en particulier dans le cadre de l'OMC.

B – Le volet politique

1) Le dialogue politique

L'accord instaure un dialogue politique régulier qui pourra porter sur tous les sujets d'intérêt commun, notamment la paix, la sécurité, la démocratie et, élément auquel notre pays tient beaucoup, le développement régional (article 4). Ce volet est une caractéristique des accords euro-méditerranéens : il souligne la compétence de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité et sa volonté de ne pas limiter aux questions économiques ses relations avec ses partenaires méditerranéens.

Ce dialogue est appelé à se dérouler principalement au niveau ministériel dans le cadre du Conseil d'association. Mais il doit aussi prendre place au niveau des hauts fonctionnaires, du Parlement égyptien et du Parlement européen, ainsi que par toute autre modalité susceptible de contribuer à ses objectifs.

Ce dialogue politique touche aux compétences des Etats membres ; c'est pourquoi l'accord revêt un caractère « mixte » et exige une ratification par chacun des Etats de l'Union européenne. Cependant, L'article 2 de l'accord rappelle par ailleurs que les relations entre les parties se fondent sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

2) La clause sur les droits de l'homme

La formulation de cette clause dans le présent accord est semblable à celle de l'accord avec le Maroc, par exemple : elle fait référence au respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, laquelle « inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément essentiel » de l'accord. Cette stipulation, inscrite à l'article 2, se combine avec la disposition générale et finale de l'article 86 prévoyant qu'une partie contractante peut, en cas « d'urgence spéciale », prendre des « mesures appropriées », sans avoir recours à la procédure habituelle de conciliation au sein du Conseil d'association.

Il est admis qu'il y a « urgence spéciale » en cas de violation d'un des éléments essentiels de l'accord. Les parties contractantes pourraient donc envisager de prendre toute mesure, jusqu'à la suspension de l'accord, en cas de violation grave des droits de l'Homme par la partie égyptienne. Ces dispositions pourraient être prises par la Communauté ou, même par un ou plusieurs Etats membres, puisqu'il s'agit d'un accord mixte.

C – Les autres domaines d'échanges et de dialogue

La principale spécificité qui distingue le présent accord des accords précédents réside dans l'existence d'une clause relative à la lutte anti-terroriste. Toutefois, celle-ci se limite à prévoir des « échanges d'informations entre les parties portant sur les méthodes » et n'est pas aussi complète que la clause de l'accord Union européenne-Algérie signé en 2002, laquelle prévoit une coopération sur les « réseaux et leurs soutiens ».

L'accord prévoit par ailleurs une coopération en matière sociale, portant notamment sur les conditions de vie et de travail des communautés migrantes et des ressortissants égyptiens à l'étranger en particulier.

Enfin, on soulignera que l'article 68 de l'accord instaure une coopération pour la prévention et le contrôle de l'immigration illégale. Il comporte en particulier une importante clause relative à la réadmission des ressortissants illégalement présents sur le territoire des parties. Cette clause a dans un premier temps suscité l'opposition de l'Egypte, qui a finalement accepté de s'engager à négocier un accord de réadmission avec l'Union, ou à défaut des accords de réadmission bilatéraux avec chacun des Etats membres.

CONCLUSION

L'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'Egypte permettra au partenariat euro-méditerranéen d'atteindre une taille critique suffisante pour consolider la réalisation des objectifs de Barcelone et accélérer le processus d'intégration économique régionale, dans la perspective de la mise en place d'une zone de libre-échange entre l'Union et la rive sud de la Méditerranée.

Votre Rapporteur tient d'abord à souligner que la lenteur du processus de ratification par les Quinze des accords euro-méditerranéens est préoccupante. Un délai de trois ou quatre années est en général nécessaire pour que les accords puissent entrer en vigueur, ce qui contribue aux lenteurs reprochées au processus depuis son lancement. Cette lenteur peut jeter le doute sur le degré d'engagement des Européens en faveur des pays partenaires méditerranéens, et une accélération des ratifications serait bienvenue.

Pour ce qui concerne le présent accord, l'on peut se féliciter du fait que notre pays a entrepris la ratification assez rapidement. S'agissant des Etats membres de l'Union, hormis l'approbation du Parlement européen, seule la Suède a, pour l'instant, procédé à la ratification du présent accord d'association, ce qui laisse à craindre à nouveau une mise en œuvre dans un avenir trop lointain.

Les autorités égyptiennes ont annoncé leur intention de procéder à la ratification prochaine de l'accord, inscrit à l'ordre du jour des travaux du Parlement, il devrait être examiné en février 2003 au plus tard.

Le présent accord ne prévoyant pas l'entrée en vigueur par anticipation de son volet commercial qui relève de la compétence juridique exclusive de la Communauté, comme cela avait été organisé par d'autres accords, avec le Liban, par exemple ; dès lors, l'ensemble des dispositions n'entreront en vigueur qu'une fois ce texte ratifié par les Etats membres de l'Union et par l'Egypte.

Votre rapporteur a décrit les objectifs du processus euro-méditerranéen et son dispositif d'application. Comme on l'a vu, le bilan, après sept années, n'est pas pleinement satisfaisant.

Il n'a pas été possible d'adopter une Charte de paix et de stabilité. Le fossé économique s'élargit sans cesse entre les deux rives de la

Méditerranée : le rapport entre les niveaux de vie serait aujourd'hui de 1 à 12. De ce déséquilibre naissent des pressions migratoires mal vécues de part et d'autre. La part de la rive sud de la Méditerranée dans le montant global de l'investissement direct à l'étranger (IDE) diminue, ce qui laisse craindre une marginalisation de la zone sur le plan économique et social.

Le partenariat doit néanmoins, plus que jamais, se poursuivre. Il permet un cadre de dialogue et de contacts, devenu d'autant plus indispensable dans le monde complexe de l'après 11 septembre ; l'absence de la Syrie et du Liban à la réunion tenue à Valence, en Espagne, en avril dernier, est particulièrement regrettable.

Le prochain grand rendez-vous du processus euro-méditerranéen sera la réunion de Barcelone IV, à l'automne 2003, sous la présidence italienne de l'Union. Il serait souhaitable qu'une nouvelle impulsion lui soit donnée.

Si les objectifs du partenariat restent irremplaçables, sa mise en œuvre doit être plus efficace, il faut principalement améliorer la gestion du programme MEDA, mais aussi favoriser la remontée de projets concrets dans les pays bénéficiaires. Une meilleure consommation des crédits semble aujourd'hui le préalable à la progression de l'aide au-delà de 2006.

Sous réserve de ces observations, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 18 décembre 2002

Après l'exposé du Rapporteur, **Le Président Edouard Balladur** s'est étonné du retard avec lequel la zone de libre échange allait se mettre en place.

M. Jean-Claude Guibal a expliqué que la lenteur des procédures de ratification des accords euro-méditerranéens expliquait en partie ce retard.

Le Président Edouard Balladur a fait observer qu'à Barcelone le partenariat euro-méditerranéen avait été décidé entre les quinze pays membres de l'Union européenne et les douze pays méditerranéens parmi lesquels se trouvaient Malte et Chypre qui vont entrer dans l'Union européenne.

Il a souhaité qu'on lui précise si l'Union européenne n'était engagée que si tous les pays membres avaient ratifié l'accord et si, du côté des partenaires méditerranéens, l'engagement n'était valable qu'après ratification par chacun des pays comme c'est le cas pour un accord d'élargissement.

Constatant qu'il fallait attendre que chacun des quinze pays membres ratifie un accord pour qu'il entre en vigueur, procédure qui peut durer jusqu'en 2004-2005, il a demandé si les dix nouveaux membres de l'Union européenne devraient eux aussi procéder à ces ratifications.

M. Jean-Claude Guibal a répondu que chacun des accords d'association pouvait être considéré comme un accord bilatéral entre l'Union et un pays méditerranéen, ces accords pouvant différer quelque peu l'un de l'autre. Ils entrent donc en vigueur dès la ratification par le pays concerné et par les Quinze.

Tous les partenaires méditerranéens ont à présent signé un accord, à l'exception de la Syrie. Cinq de ces accords sont en vigueur : avec la Tunisie, le Maroc, Israël, la Jordanie, ainsi que l'accord intérimaire conclu avec l'Autorité palestinienne.

Si les accords d'association actuellement signés sont ratifiés par les Quinze dans les deux prochaines années, ils seront intégrés à l'acquis et n'auront pas à être ratifiés par les nouveaux pays membres. Si des retards intervenaient, la question d'une ratification pourrait se poser, mais il est peu probable de prévoir la ratification par un pays qui n'a pas signé l'accord à l'origine. Enfin, si un accord était signé avec la Syrie après l'élargissement, les Vingt-cinq seraient parties à la signature et donc à la ratification.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 239).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord d'association figure en annexe au projet de loi (n° 239).