

N° 1160

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 novembre 1998.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾

*sur la mission effectuée en Israël et dans les Territoires palestiniens par une
délégation de la commission,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. HENRI BERTHOLET,

Député

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

Affaires étrangères

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, président ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, vice-présidents ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, M. René Rouquet, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel,

Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Jean Espilondo, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Claude Lefort, François Léotard, Pierre Lequiller, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Jean Rigal, Mme Yvette Roudy, MM. Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Aloyse Warhouver.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - L'AVENIR DU PROCESSUS D'OSLO	9
A - LES ACQUIS POLITIQUES D'OSLO SONT CONSOLIDES	9
B - LES AMBIGUÏTES INITIALES DES ACCORDS D'OSLO DEMEURENT	12
C - L'AUTONOMIE DES TERRITOIRES DEVRAIT ETRE PLUS LARGE	13
D - NI LA QUESTION DE JERUSALEM, NI CELLE DES IMPLANTATIONS N'ONT TROUVE DE SOLUTION	18
E - LA SECURITE D'ISRAËL DEVRAIT ETRE MIEUX ASSUREE	20
II - L'ACCORD D'ASSOCIATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET ISRAËL	24
A - L'ACCORD D'ASSOCIATION ET LE PROCESSUS DE PAIX	26
B - L'ACCORD D'ASSOCIATION ET LES TERRITOIRES AUTONOMES	31
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
TEXTE INTEGRAL DU MEMORANDUM DE WYE RIVER	42
PROGRAMME DE LA MISSION	55
CARTES	57
(pour des raisons techniques les cartes ne sont pas reproduites sur le site internet)	

Mesdames, Messieurs,

Voici à peine quelques semaines, le processus de paix engagé à Oslo en 1993 paraissait moribond. Sans doute, les négociations entre les Israéliens et les représentants du peuple palestinien se poursuivaient et les Palestiniens bénéficiaient déjà d'un régime d'autonomie sur une partie du territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Cependant, à quelques mois du terme de la période intérimaire définie par l'accord Gaza-Jéricho, les négociations sur un deuxième redéploiement piétinaient et l'on ne voyait pas comment, dans un délai aussi court, celles sur un statut permanent pouvaient aboutir à un accord satisfaisant pour les deux parties. Depuis quelques mois, les autorités palestiniennes affirmaient leur détermination à proclamer unilatéralement un Etat palestinien ce qui aurait pu conduire Israël à se considérer comme libéré de ses engagements et à annexer les territoires qui sont encore sous le contrôle de son administration. Face à cette perspective inquiétante, les Etats-Unis paraissaient impuissants et largement prisonniers de leur alliance privilégiée avec Israël.

L'accord conclu le 23 octobre 1998 à l'issue des négociations de Wye Plantation a heureusement démenti les pronostics les plus pessimistes. Le processus de paix n'est pas mort. Cependant, de nombreuses incertitudes demeurent quant à l'application de cet accord et à ses effets. Tout doit être mis en oeuvre pour que cet événement soit autre chose qu'un sursis.

Cinq années après Oslo, un grand nombre de Palestiniens ont le sentiment d'avoir conclu un marché de dupes. Outre qu'ils ne contrôlent qu'une petite partie des territoires occupés, leur liberté de mouvement s'est considérablement réduite et l'économie palestinienne s'est effondrée. Par ailleurs, l'Autorité palestinienne est responsable du maintien de l'ordre ce qui la place dans une position délicate vis-à-vis d'une partie de l'opinion

palestinienne exaspérée par la crise économique, la poursuite de la colonisation et le statu quo.

De toute évidence, il est devenu urgent de développer le volet économique du processus d'Oslo afin que les Territoires ne soient plus ce que beaucoup de Palestiniens ressentent comme des geôles à ciel ouvert, promises à la paupérisation, mais s'intègrent dans un espace de libre-échange et de libre circulation et que le peuple palestinien perçoive réellement les dividendes de la paix.

C'est précisément dans ce domaine que l'Union européenne a un rôle à jouer. Son poids sur les aspects politiques du dossier est très marginal. En revanche, l'Union européenne apporte une considérable contribution financière à l'économie des Territoires palestiniens et elle est le premier partenaire économique d'Israël. Le dialogue euro-méditerranéen qu'elle a engagé en 1995 a pour but de favoriser le processus de paix en participant à la création d'un espace économique au Proche-Orient.

Afin de préciser les termes de cette problématique, une mission de la Commission des Affaires étrangères s'est rendue en Israël et dans les Territoires palestiniens en septembre 1998.

Cette mission avait également un but plus précis : réunir des éléments de réponse à une question qui se pose au Parlement depuis maintenant plus de deux ans. **Faut-il ou non autoriser la ratification de l'accord euro-méditerranéen d'association entre l'Union européenne et Israël, signé le 20 novembre 1995 ?**

Depuis juillet 1996, date de son premier dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, cet accord est en instance de ratification, essentiellement en raison des difficultés du processus de paix, alors qu'il a été ratifié par la plupart des Etats de la Communauté.

Cet accord d'association avec Israël avait été conçu dans le contexte quelque peu euphorique qui avait suivi les accords d'Oslo. On ne pouvait le ratifier comme si, dans l'intervalle, rien ne s'était passé.

Aujourd'hui, même après la signature du Mémoire de Wye River, cette question demeure d'actualité.

L'Europe ne joue pas dans le processus de paix un rôle à la mesure de son intervention économique, qui fait d'elle, et de loin, le premier bailleur de fonds de la région. Certains considèrent qu'il y a là un "levier" aux mains des Européens, un moyen de pression sur les autorités israéliennes.

La question doit être posée, sans tabou ni complaisance. Il ne suffit pas de constater que treize Etats membres ont déjà ratifié pour abdiquer toute autonomie de la volonté et procéder à une ratification mécanique, suiviste.

Il serait, en revanche, dangereux de s'enfermer a priori dans une logique de pression alors que l'accord de Wye Plantation ouvre la perspective d'une relance.

Nous avons voulu que notre mission travaille dans un esprit objectif. Prévue initialement pour le mois de juillet, elle a été reportée à la demande des autorités israéliennes qui pensaient que le processus de paix pourrait connaître des évolutions positives au cours de l'été. Finalement, elle s'est déroulée du 13 au 18 septembre 1998 et a réuni, outre l'auteur de ce rapport, Mme Bernadette Isaac-Sibille, député UDF du Rhône, M. Jean-Jacques Guillet, député RPR des Hauts-de-Seine et Mme Monique Collange, député socialiste du Tarn.

Elle a respecté un strict équilibre en consacrant ses deux premières journées d'entretiens à des interlocuteurs israéliens et les deux dernières à des interlocuteurs palestiniens. La mission a reçu un bon accueil de part et d'autre ; les autorités israéliennes, en particulier, ont facilité son déplacement à Gaza alors que la bande était sous l'effet d'un bouclage. L'ambassadeur de France à Tel-Aviv, M. Jean-Noël de Bouillane de Lacoste, et le Consul général de France à Jérusalem, M. Stanislas Lefebvre de Laboulaye, ont tout mis en oeuvre pour que la mission soit un succès. Qu'ils en soient ici remerciés.

Cette mission s'est donc déroulée avant la signature du mémorandum de Wye River ; néanmoins, ses observations doivent permettre de répondre aux nombreuses questions qui se posent à propos de l'avenir du processus de paix et de la politique de l'Union européenne dans cette région.

I - L'AVENIR DU PROCESSUS D'OSLO

Depuis septembre 1993, de nombreux accords ont été signés, dont certains ont eu une traduction concrète sur le terrain et d'autres n'ont reçu qu'un début d'application :

- la déclaration de principe du 13 septembre 1993 ;
- le protocole de Paris du 29 avril 1994 ;
- l'accord "Gaza-Jéricho d'abord" du 4 mai 1994 ;
- l'accord du 29 août 1995 transférant à l'Autorité palestinienne une partie des pouvoirs civils;
- l'accord de Taba du 28 septembre 1995 ;
- l'accord sur Hébron du 15 janvier 1997.

Ces accords ont été soumis à diverses épreuves, notamment celle de l'alternance politique en Israël. Depuis l'accord sur Hébron, le processus était en panne et les efforts pour le réanimer ressemblaient parfois à de l'acharnement thérapeutique.

Certains observateurs estimaient que ces accords ne pouvaient survivre à leurs auteurs. D'autres que les Palestiniens avaient été dupés. Les accords auraient permis à Israël d'obtenir la paix au moindre prix, de contrôler les Territoires au moindre coût et de bénéficier indirectement de la manne répandue sur l'économie palestinienne.

Selon d'autres, en dépit des difficultés, Oslo avait permis de réelles avancées. Shimon Péres nous déclarait : "L'idée de la paix fait son chemin, elle est irréversible."

La signature du mémorandum de Wye River, le 23 octobre 1998, a été accueillie avec soulagement par tous ceux qui doutaient de la paix. Sans préjuger de son application effective, il convient d'en apprécier la portée politique et concrète. ⁽¹⁾

A - Les acquis politiques d'Oslo sont consolidés

⁽¹⁾ Le texte du mémorandum figure en annexe de ce rapport

Comme nous le disait Shimon Péres : "avant Oslo il y avait un problème palestinien mais il n'y avait pas d'acteur palestinien".

Par la déclaration de principe de septembre 1993, Israël et l'OLP se sont reconnus mutuellement. Pour Israël, il s'agissait d'un tournant majeur puisqu'il refusait jusqu'ici tout contact officiel avec une organisation qu'il jugeait terroriste et ayant pour but sa destruction. Pour l'OLP, la déclaration reprenait des déclarations antérieures par lesquelles elle reconnaissait le droit d'Israël à vivre en paix et renonçait au terrorisme. Cette reconnaissance a permis l'établissement d'un dialogue permanent au plus haut niveau qui n'a jamais été remis en cause, ni par Benjamin Netanyahu, ni par Yasser Arafat.

Au-delà du symbole, ces contacts ont une grande importance politique. Dans le passé, toutes les tentatives d'Israël de trouver des interlocuteurs qui ne soient pas affiliés à l'OLP ont échoué. Seul un dialogue direct avec l'OLP pouvait mettre un terme à l'Intifada et initier un processus de négociation. Quant à l'OLP, ce dialogue lui a permis de sortir de l'impasse où elle se trouvait. L'Intifada s'était déclenchée sans elle et son soutien à l'Irak pendant la guerre du Golfe lui avait fait perdre une partie de son crédit international.

L'accord du 23 octobre confirme l'importance de ce dialogue. En s'engageant à faire réviser par le comité exécutif et le Conseil central palestinien les dispositions de la Charte de l'OLP évoquant la destruction d'Israël, Yasser Arafat a conforté ce dialogue.

Les accords d'Oslo avaient également permis la création d'une Autorité palestinienne sur les Territoires et conféré une légitimité démocratique au Président Yasser Arafat et à l'OLP.

En janvier 1996, les Palestiniens ont pu élire un Conseil palestinien de 88 membres ainsi qu'un Président au suffrage universel direct. Les élections pour le Conseil se sont déroulées au scrutin de liste majoritaire à un tour dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. Elles ont abouti au triomphe de l'OLP et de sa principale composante, le Fatah, et revêtaient également un caractère de plébiscite des accords d'Oslo. Yasser Arafat, pour sa part, a été élu avec 88% des voix. Depuis ces élections, l'autorité de Yasser Arafat n'a pas été sérieusement remise en cause. L'Autorité exécutive est désignée par le Conseil sur proposition du Président mais aucune disposition ne prévoit sa responsabilité devant le Conseil. Au cours de l'été dernier, l'Autorité palestinienne a connu sa première crise gouvernementale à cause des affaires de corruption mais Yasser Arafat est resté maître du jeu. Par ailleurs, en refusant de participer aux élections, le Hamas a probablement commis une erreur qui est à l'origine de son déclin politique.

Enfin, cette institutionnalisation a permis de consolider l'entente entre les Palestiniens de l'intérieur et les Palestiniens qui avaient dû s'exiler.

Du fait de l'enlisement du processus de paix, Yasser Arafat se trouvait dans une position très inconfortable dont il ne pouvait sortir qu'en proclamant unilatéralement un Etat palestinien ce qui n'aurait pas manqué d'ouvrir une crise très grave avec Israël. La signature de l'accord de Wye River, à condition qu'elle soit suivie d'effets, conforte son autorité.

Le principe "la paix contre les territoires" sort également renforcé des négociations de Wye Plantation.

En 1993, il s'agissait pour les Israéliens d'obtenir l'arrêt de l'Intifada et des actions terroristes en rétrocédant une partie, non définie, des territoires occupés. Ce principe, que les dirigeants travaillistes avaient admis dès 1967, a finalement été reconnu par le Likoud bien que cette organisation soit beaucoup plus sensible au thème du "Grand Israël". Le gouvernement de Netanyahou, en se retirant de la ville d'Hébron et en admettant le principe d'un nouveau redéploiement, avait déjà infléchi la doctrine du Likoud mais sa conception du redéploiement était encore particulièrement restrictive.

En prenant le risque politique d'un redéploiement beaucoup plus large que celui d'Hébron, Benjamin Netanyahou amplifie objectivement cette évolution.

Il est important que les Palestiniens aient obtenu un redéploiement de la part d'un gouvernement qui paraissait idéologiquement hostile à toute concession territoriale.

L'opinion israélienne est acquise dans sa grande majorité à ce principe qui lui paraît seul susceptible de garantir sa sécurité et la permanence d'un Etat juif. En effet, le projet sioniste est incompatible avec la création d'un Etat bi-national dans lequel l'élément juif serait à terme minoritaire compte tenu des évolutions démographiques. Seule une partie de l'opinion israélienne, principalement des colons, est hostile à une rétrocession, même partielle, de la Cisjordanie.

Il faut souligner que, pour les Palestiniens, il s'agit également d'une concession majeure puisqu'ils ont renoncé à une partie importante des territoires que leur destinait le plan de partage de la Palestine de 1947. Une partie de l'opinion palestinienne est d'ailleurs opposée à cette concession qu'elle considère comme une trahison de la cause palestinienne.

Le calendrier du processus de paix est restauré.

Le mémorandum de Wye River prévoit un calendrier serré et précis pour chacune de ses dispositions. L'objectif réaffirmé est de conclure un accord de règlement définitif d'ici le 4 mai 1999. Par ailleurs, dans un délai de douze semaines à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, toutes les dispositions du mémorandum devront être mises en place.

L'entrée en vigueur de l'accord aurait dû intervenir dix jours après sa signature, soit le 3 novembre 1998, mais Israël a demandé un report de 10 jours. Quoi qu'il en soit, la totalité de ses dispositions devraient être mise en oeuvre d'ici la fin du mois de janvier 1999.

Les Etats-Unis sont désormais directement impliqués dans le processus de paix.

Les Etats-Unis ont joué un rôle décisif dans les négociations. Yasser Arafat était particulièrement favorable à cet engagement qu'il avait encouragé en acceptant d'emblée les propositions américaines à propos du redéploiement.

Le mémorandum verrouille cette implication, notamment en prévoyant que les Américains deviendront les interlocuteurs des Israéliens s'agissant de la lutte contre le terrorisme.

B - Les ambiguïtés initiales des accords d'Oslo demeurent

Au chapitre des ambiguïtés, il faut inscrire en premier lieu le fait que les accords d'Oslo ne reconnaissent pas l'objectif de créer à terme un Etat palestinien.

Sans doute, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire transférés à l'Autorité palestinienne peuvent être considérés comme les attributs d'un Etat au stade de l'autonomie. En reconnaissant que l'OLP était le représentant du "peuple palestinien" et en permettant l'élection au suffrage universel direct d'une Autorité palestinienne, Israël a fait un premier pas vers cette reconnaissance. Mais l'expression reste tabou. Pour les Palestiniens, la création d'un Etat est un objectif central. D'ailleurs, le 25 novembre 1988, le Conseil national palestinien a proclamé l'Etat de Palestine tout en reconnaissant les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité. Pour les Israéliens, cette perspective est encore floue. Selon un récent sondage, il existerait désormais une courte majorité en sa faveur. Shimon Péres et certains membres du parti travailliste sont favorables à cette création ; une partie de la droite également.

Cette ambiguïté n'a pas été levée par le mémorandum de Wye River. Le Premier ministre israélien a même précisé que cette création n'était pas envisageable. Officiellement, Israël n'est favorable qu'à une large autonomie des Territoires.

Mais Yasser Arafat ne s'est pas privé de la possibilité de jouer un jour la carte d'une proclamation unilatérale de l'Etat palestinien.

Une autre ambiguïté délibérée des accords d'Oslo est qu'ils renvoient les questions les plus sensibles aux négociations sur le statut final : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les autres Etats voisins.

Les accords prévoyaient que ces négociations devaient commencer au début de la troisième année de la période intérimaire pour aboutir en mai 1999. La première session s'est tenue les 5 et 6 mai 1996 mais elle a revêtu un caractère formel et les autorités israéliennes n'y ont donné aucune suite. Les signataires pensaient que cette ambiguïté serait levée au fur et à mesure que l'autonomie palestinienne gagnerait en consistance et que la confiance se consoliderait entre les deux peuples.

Certains acteurs et observateurs ont pensé, face aux difficultés des négociations intérimaires, qu'il aurait mieux valu inverser l'ordre des priorités. Benjamin Netanyahu, notamment, a proposé de passer aux négociations finales au plus vite, même en l'absence d'accord sur les étapes intermédiaires. Cependant, Yasser Arafat se refusait à adopter ce scénario.

Le mémorandum, néanmoins, prévoit une reprise immédiate des négociations sur le statut final qui devront aboutir à la signature d'un accord avant le 4 mai 1999. En réalité, il est très probable que ces négociations achopperont.

C - L'autonomie des Territoires devrait être plus large

Jusqu'à présent, les redéploiements et l'autonomie octroyés par Israël ont abouti à la création d'enclaves de taille réduite, dispersées et privées de communications normales avec l'extérieur.

La superficie des territoires occupés est de 6.257 km², dont 5.879 km² pour la Cisjordanie et 378 km² pour la bande de Gaza. L'accord intérimaire de Taba les a divisés en trois zones (voir carte annexée).

Dans la zone A, l'Autorité palestinienne est responsable de la sécurité intérieure, de l'ordre public et des affaires civiles. Israël conserve un droit d'intervention. Cette zone recouvre sept villes de Cisjordanie, soit 3% de cette région hors Jérusalem, et 65% de la bande de Gaza ; 7% de l'ensemble des territoires occupés bénéficient donc d'une autonomie complète.

Dans la zone B, soit 450 villages de Cisjordanie et 28% de la Cisjordanie, l'Autorité est seulement responsable de l'ordre public et des affaires civiles et Israël dispose d'un droit permanent d'intervention.

Dans la zone C, soit 73% de l'ensemble des territoires et 69% de la Cisjordanie, Israël conserve un contrôle exclusif.

Les parties les plus peuplées des Territoires sont donc auto-administrées par l'Autorité palestinienne. Cependant la superficie des Territoires autonomes est réduite.

Les accords antérieurs prévoyaient l'ouverture d'un aéroport et d'un port à Gaza et la création d'un passage sûr entre la bande de Gaza et la Cisjordanie. Ces dispositions sont, jusqu'à présent, restées lettres mortes.

La juridiction de l'Autorité palestinienne est assez large et elle s'étend dorénavant et déjà sur la majorité de la population palestinienne. Mais elle s'exerce sur un territoire morcelé et la circulation entre les enclaves est difficile, particulièrement lorsqu'Israël procède à un "bouclage" des territoires mais aussi en temps normal. Chaque enclave est délimitée et contrôlée par des points de passage. Le nombre de travailleurs palestiniens autorisés à travailler en Israël a été fortement réduit depuis Oslo : de 120.000 à 35.000. La bande de Gaza est séparée du territoire israélien par une barrière grillagée et les points de passage sont très étroitement surveillés.

C'est en se rendant sur place, à Ramallah, à Gaza ou à Bethléem que l'on peut mesurer le sentiment d'étouffement des Palestiniens des Territoires. Traverser une zone A en voiture ne prend que quelques minutes ; au-delà, des contrôles, des grillages, l'omni-présence policière...

Le processus d'Oslo s'est traduit par une réduction très forte de la liberté de circulation des Palestiniens qui sont désormais les objets de contrôles policiers pointilleux et vexatoires. Les échanges économiques avec l'extérieur sont également, de fait, beaucoup plus difficiles que par le passé, même en l'absence de bouclage. Ces entraves sont à l'origine de la chute du revenu des Palestiniens et de la forte progression du chômage.

Enfin, l'accord de Taba, par sa complexité et sa longueur (355 pages) enferme l'autonomie palestinienne dans un carcan juridique qu'un juriste (A. Bockel) a pu assimiler un jour à "l'extrême réticence du propriétaire qui cède un bien limité à un légataire mineur".

L'accord de Taba, précisé par l'accord sur Hébron, prévoyait déjà qu'un deuxième redéploiement devait se réaliser en trois phases tous les six mois à compter du 7 mars 1997. Il n'en précisait pas l'ampleur mais seulement que l'armée israélienne devait se retirer dans des "zones de sécurité spécifiques".

Il devait se traduire par un transfert de l'ensemble de la zone B en zone A et par un redéploiement des forces israéliennes dans la zone C. Israël a proposé un redéploiement très limité qui n'a pas été mis en oeuvre car les Palestiniens le jugeaient insuffisant. En août 1997, le gouvernement israélien a décidé d'ajourner sine die le redéploiement prévu en septembre 1997.

Par la suite, le gouvernement israélien a proposé un redéploiement de 10% de la Cisjordanie, correspondant selon lui à l'extrême limite qu'Israël pouvait accepter. Il a détaillé la liste des territoires dont Israël entendait garder le contrôle : des bandes de territoires à l'ouest et à l'est, Jérusalem et ses environs, les colonies, les zones militaires, la zone d'approche de l'aéroport Ben Gourion, les nappes aquifères...; soit les deux tiers de la Cisjordanie. Les Palestiniens ont opposé une fin de non-recevoir à ce plan.

Les Etats-Unis ont alors proposé que ce deuxième redéploiement soit de 13%.

Après moult négociations, le gouvernement israélien a fait un pas en acceptant un redéploiement de 3% supplémentaires mais qui auraient un statut particulier, celui d'une réserve naturelle inconstructible où Israël conserverait le contrôle de la sécurité.

Les Palestiniens ont fait valoir que les accords d'Oslo ne prévoyaient pas de réserve naturelle et exigeaient que les 3% en question fassent partie de la zone B, laquelle a vocation à disparaître au profit de la zone A. Ils craignaient que la zone de réserve naturelle n'englobe des terrains de pacage de Bédouins, ce qui reviendrait à demander à l'Autorité palestinienne de les expulser.

Le mémorandum de Wye River détermine précisément l'ampleur et le rythme du deuxième redéploiement.

Par rapport à l'accord de Taba, le redéploiement est de faible ampleur. En effet, l'accord de Taba prévoyait que l'armée israélienne se retirerait dans des "zones de sécurité spécifiques", ce qui laissait espérer un retrait de 30%.

Le mémorandum prévoit que 13% de la zone C passeront sous le contrôle de l'Autorité palestinienne et que 14,2% de l'actuelle zone B passera en zone A d'ici douze semaines. Sur les 13% rétrocedés, 1% sera en zone A et 12% en zone B. Par ailleurs, 3% de ces 12% auront le statut de réserve naturelle.

Ce compromis est assez proche de ce que proposait Israël avant l'ouverture des négociations de Wye Plantation. Le statut de la réserve naturelle prévoit que ce territoire sera inconstructible et que les constructions existantes (maisons et routes) ne pourront être détruites. Mais les droits des Bédouins seront préservés et, surtout, les Palestiniens ont obtenu que la réserve soit placée en zone B.

Ce compromis a aussi le mérite d'être assorti d'un calendrier précis de mise en oeuvre. La première phase du redéploiement interviendra deux semaines après l'entrée en vigueur du mémorandum, la deuxième dans un délai de six semaines et la troisième avant douze semaines.

Par ailleurs, des négociations doivent s'ouvrir immédiatement afin de définir l'ampleur et les modalités d'un troisième redéploiement. Il s'agit d'une disposition à laquelle Yasser Arafat tenait particulièrement. Cependant, on voit mal comment Israël pourrait accepter un troisième redéploiement de grande ampleur.

Le deuxième redéploiement modifiera comme suit la répartition des pourcentages de la Cisjordanie entre les zones A, B et C : la zone A passerait de 3% du territoire à 18,2% ; la zone B passerait de 28% à 25,8% et la zone C de 69% à 56%. En revanche, le statut de la bande de Gaza sera inchangé.

Pour le moment, aucune carte n'a été soumise officiellement mais il est peu probable que le redéploiement permette de créer une réelle continuité territoriale.

De sources officieuses, le redéploiement aboutirait à diviser la Cisjordanie en trois blocs :

- un bloc reliant Djenin à Naplouse mais isolé des deux villes autonomes Toûlkarm et Qalqîlya ;
- un bloc comprenant Ramallah et sa région Nord ;

- un bloc autour de la ville d'Hébron.

La ville de Jericho resterait isolée et les routes principales demeureraient en zone C. Israël conserverait ainsi une zone tampon à l'est de la ligne verte où se trouvent les principales nappes phréatiques. Par ailleurs, la réserve naturelle serait elle-même divisée en deux zones ; la première au sud-est de Bethléem et la deuxième à l'est d'Hébron. Ces deux zones permettraient de limiter l'expansion de ces deux villes.

Lors de notre visite, le conseiller diplomatique de M. Netanyahu, M. Uzi Arad, nous a fait valoir, que, d'après les accords d'Oslo, Israël décidait seul du choix des zones cédées et du rythme des redéploiements. A l'issue de ce redéploiement, seraient placés sous le contrôle de l'Autorité palestinienne, 98% de la population palestinienne et 40% de la Cisjordanie, dont la moitié en zone A. Selon lui, on ne pourrait plus parler de territoires occupés ; Israël ne conserverait que des territoires vides ou habités par des Israéliens.

Le mémorandum prévoit également des dispositions à propos de la libre circulation des personnes et des biens.

L'aéroport de Gaza ne pouvait entrer en service alors que les équipements sont opérationnels depuis plusieurs mois. Les autorités israéliennes soumettaient son ouverture à un accord en matière de sécurité. Bien que l'aéroport se trouve en zone A (à l'exception du bout de piste qui est en zone C), les Palestiniens avaient accepté que les agents de sécurité israéliens procèdent à un contrôle du trafic, sous réserve que leur présence soit discrète. Israël aurait disposé d'un local spécifique, distant d'une centaine de mètres de celui où se trouvera la police palestinienne. Cette proposition ne satisfaisait pas Israël.

Pour les mêmes raisons, la construction d'un port ne pouvait commencer. Les Israéliens rappelaient que les accords d'Oslo prévoyaient la responsabilité d'Israël sur les entrées et les sorties du port et le contrôle des Palestiniens sur son fonctionnement. Ils citaient l'exemple du port de Beyrouth où chaque quai était contrôlé par une milice, ce qui donnait lieu à tous les trafics d'armes possibles ainsi qu'à la corruption.

Le mémorandum prend acte d'un accord qui permettra l'ouverture de la zone industrielle de Karni, à Gaza, et de la conclusion d'un protocole qui permettra l'ouverture de l'aéroport de Gaza avant le terme de la période intérimaire.

Les parties sont également convenues de commencer immédiatement les négociations relatives à la création de deux passages sûrs entre la bande de Gaza et la Cisjordanie. Un premier passage sera ouvert une semaine après l'entrée en vigueur du mémorandum.

Les négociations relatives à la construction d'un port à Gaza devraient également commencer au plus tôt et aboutir à la conclusion d'un protocole sous soixante jours.

Enfin, les parties réactiveront les différents comités de coopération économique en vue notamment d'examiner les mesures susceptibles de développer leurs relations économiques.

D - Ni la question de Jérusalem, ni celle des implantations n'ont trouvé de solution

Les accords d'Oslo avaient retenu le principe qu'aucune partie ne devait prendre d'initiative unilatérale préjugant du résultat des négociations finales, mais cette clause a été interprétée différemment de part et d'autre. Israël considère que cette clause ne concerne pas Jérusalem-Est, qui ne fait pas partie, selon lui, de la Cisjordanie, et n'interdit pas l'extension des colonies en fonction de leur évolution démographique. Il s'agit pourtant d'une clause essentielle s'agissant des deux aspects les plus délicats du processus : Jérusalem et les implantations.

Depuis Oslo, la question de Jérusalem s'est envenimée. Alors que la conquête de la ville en 1948 a provoqué la fuite de la totalité de la population arabe du secteur ouest et de ses environs, la politique israélienne depuis 1967 s'est traduite dans le secteur oriental par une limitation de la population arabe et l'installation massive de colons juifs. Ceux-ci sont aujourd'hui 170.000, soit un peu plus que les 160.000 Palestiniens qui résideraient dans cette partie de la ville (Jérusalem compterait, en tout, 550.000 habitants). Selon certaines sources, la population palestinienne de Jérusalem-Est serait beaucoup plus nombreuse en raison de son dynamisme démographique ; elle atteindrait 210.000 personnes. Les nouveaux quartiers et les colonies sur les collines environnantes tendent à se rejoindre et à encercler les villages palestiniens, comme en témoigne la carte annexée à ce rapport. La mise en chantier de la colonie de Har Homa en février 1996, s'inscrit dans cette politique.

Le maire actuel de Jérusalem, M. Ehud Olmert, est un partisan de cette politique de judaïsation de la ville. Il porte de lourdes responsabilités dans le déclenchement des affrontements de septembre 1996 qui ont suivi l'ouverture du tunnel des Asmonéens. Sa municipalité applique

les directives militaires israéliennes qui confèrent aux Palestiniens de la ville le seul statut de "résidents étrangers". Les permis de construire leur sont presque toujours refusés. Selon le Comité palestinien de la Terre et de l'Environnement, Israël a détruit depuis les accords d'Oslo, 662 maisons, pour la plupart depuis l'accession au pouvoir du Likoud. Les autorités ont ordonné la destruction de 2.000 autres maisons. La législation a permis de retirer les permis de résidence de certains Palestiniens en 1997, quand ceux-ci n'ont pas été purement et simplement expulsés.

Alors que la ville desservait l'ensemble de la Cisjordanie, Israël a interdit depuis 1993 l'accès à Jérusalem à la plupart des habitants des autres territoires palestiniens. L'accès aux lieux saints chrétiens et musulmans est par là même limité.

La colonisation de la Cisjordanie s'est également nettement intensifiée depuis l'arrivée au pouvoir de M. Netanyahu. Les quelque 200 colonies juives de Cisjordanie et de Gaza abritent environ 311.000 colons : 306.000 en Cisjordanie, dont 151.000 à Jérusalem-Est, et 5.000 à Gaza. Les crédits en faveur des colonies ont progressé de 20% dans le budget de 1998. Dans le passé, la colonisation répondait essentiellement à des motivations de sécurité ou religieuses. Désormais, les nouveaux colons sont largement attirés par les subventions et les exemptions d'impôts qui leur sont offertes. Aux colonies s'ajoutent les routes de contournement qui les relient au territoire israélien en évitant les localités palestiniennes. Vastes ouvrages souvent taillés dans les collines, elles contribuent au morcellement, quand ce n'est pas à la disparition des terres agricoles de Cisjordanie. Israël installe aussi des colonies industrielles dans les territoires occupés.

Cette extension des colonies répond à une stratégie qui met en oeuvre le "plan Allon plus", revendiqué ouvertement par le Premier ministre israélien. Il consiste en une division en deux de la Cisjordanie par le couloir que formerait la jonction de Maala Adoumim à Jérusalem et qui relierait Israël à la zone militaire du Jourdain demeurant sous souveraineté israélienne. Par ailleurs, au sud de Jérusalem, la zone de Gush Ezion serait étendue et annexée au grand Jérusalem tandis que les colonies situées à proximité de la ligne verte seraient renforcées.

Il ne semble pas que la position des Israéliens soit susceptible d'évoluer favorablement sur la question des colonies. Elle s'est même durcie si l'on considère que le parti travailliste a désormais une position ambiguë quant à un démantèlement partiel des implantations alors que Yitzhak Rabin considérait probablement qu'un retrait partiel était nécessaire et possible. D'après le président de La Paix Maintenant, l'opinion israélienne serait majoritairement favorable à un démantèlement partiel des colonies. Selon

lui, 40% des colons seraient disposés à partir s'ils recevaient une aide économique.

Les Palestiniens estiment que les accords d'Oslo auraient dû conduire au gel des projets de colonisation. Leurs positions de négociation sur Jérusalem ne sont pas officielles mais on peut supposer qu'elles sont proches de la déclaration de 1988 proclamant un Etat palestinien qui mentionne Jérusalem comme capitale, c'est à dire Jérusalem-Est.

Sur ces points, le mémorandum se borne à exclure toute initiative unilatérale qui pourrait compromettre le climat des négociations en changeant le statut de la bande de Gaza ou de la Cisjordanie. Il ne règle pas les divergences d'interprétation et n'interdit pas formellement à Israël de poursuivre sa politique à Jérusalem et dans les colonies.

E - La sécurité d'Israël devrait être mieux assurée

Les relations de confiance qui s'étaient instaurées entre les trois principaux maîtres d'oeuvre des accords d'Oslo se sont rapidement dégradées en raison des attentats commis par les extrémistes palestiniens mais aussi israéliens.

Les attentats perpétrés par la branche militaire du Hamas en 1995, notamment, ont fait basculer l'opinion israélienne et les autorités israéliennes de l'époque ont eu le sentiment que Yasser Arafat tardait ou hésitait à prendre les mesures nécessaires contre les extrémistes.

Mais, depuis l'arrivée au pouvoir de M. Benjamin Netanyahu, l'argument de la sécurité a pris une importance particulière. La logique de l'ancien Premier ministre Yitzhak Rabin, "lutter contre le terrorisme comme s'il n'y avait pas de processus de paix et faire la paix comme s'il n'y avait pas de terrorisme", a été abandonnée.

En premier lieu, le gouvernement israélien a demandé une révision de la Charte de l'OLP qui abroge toutes les dispositions appelant à la destruction d'Israël. En avril 1996, le Conseil National de l'OLP avait adopté une déclaration de principe en ce sens ; par la suite, Yasser Arafat en avait précisé la portée par une lettre. Israël demandait que cette abrogation soit prononcée formellement par le Conseil National de l'OLP mais Yasser Arafat se refusait jusqu'à présent à provoquer un débat dont l'issue paraissait incertaine.

En second lieu, les Israéliens ont présenté une liste d'exigences dans le domaine de la sécurité. Les Etats-Unis, les services israéliens et l'Autorité palestinienne ont élaboré en décembre dernier un protocole d'accord en seize points sur la lutte contre le terrorisme mais, finalement, M. Netanyahu l'a rejeté parce qu'il mettait sur le même plan les actions terroristes des deux camps.

Par ailleurs, toutes les mesures susceptibles d'améliorer la libre circulation dans les Territoires et entre Israël et les Territoires ont été gelées.

Une opinion largement répandue parmi les Israéliens est que les Territoires autonomes abriteraient des "centres terroristes", que des armes leur seraient livrées à travers des tunnels creusés entre la bande de Gaza et l'Egypte, et que les terroristes du Hamas bénéficieraient de l'indulgence de l'Autorité palestinienne.

Le gouvernement israélien s'est toujours affirmé insatisfait de l'aide que lui apporte l'Autorité palestinienne dans ce domaine. Pourtant, il paraît évident que la branche militaire du Hamas est l'adversaire le plus redoutable de Yasser Arafat et l'on voit mal pour quelles raisons ce dernier ne livrerait pas un combat acharné contre le terrorisme. Les prisons palestiniennes sont pleines au point que l'Autorité palestinienne a encouru de sérieux reproches au titre des droits de l'Homme. La police palestinienne est plus nombreuse que ne le prévoient les accords. Curieusement, les Israéliens reprochent à Yasser Arafat de se donner les moyens de faire respecter l'ordre public, le plaçant ainsi sous une double contrainte.

Il est vrai qu'il est difficile d'apprécier objectivement le rapport de forces entre une OLP qui a subi les usures multiples de l'exercice du pouvoir et le Hamas qui peut s'appuyer sur le ressentiment de la population palestinienne. Yasser Arafat ne peut ignorer ce mécontentement et doit développer une double stratégie de répression et de récupération politique.

D'un autre côté, l'attitude du gouvernement israélien n'était pas dénuée d'ambiguïtés. La sécurité paraissait un argument commode pour empêcher de nouveaux redéploiements et le renforcement de l'autonomie palestinienne. Les convictions personnelles de Benjamin Netanyahu sont d'ailleurs difficile à cerner. Pour les uns, M. Netanyahu serait sincèrement obsédé par la sécurité, notamment en raison de la mort de son frère lors du raid d'Entebbe. Pour d'autres, il serait toujours imprégné par les idées de Jabotinski, théoricien du Grand Israël, dont son père était un proche.

Quoi qu'il en soit, le mémorandum prévoit des mesures qui devraient permettre de dissiper ces doutes.

Il prévoit la révision, selon les formes demandées par Israël, de la Charte de l'OLP dans un délai de six semaines.

Il prévoit surtout des mesures particulièrement spectaculaires : arrestations de suspects par l'Autorité palestinienne, définition d'un plan d'action contre le terrorisme, et, surtout, la collaboration directe des Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme.

Le mémorandum crée divers comités où siègeront des Américains. Les Américains deviendront ainsi les interlocuteurs directs des Israéliens chaque fois que ceux-ci auront des plaintes à formuler. L'argument de la sécurité deviendra, a priori, vérifiable.

*
* *
*

L'accord de Wye River constitue une percée diplomatique qui devrait permettre une relance du processus de paix. On ne doit pas en attendre un règlement définitif de la situation créée par l'occupation de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est en 1966. Néanmoins, en prenant à bras-le-corps la question de la lutte contre le terrorisme et en confortant l'autonomie des Territoires, il constitue une incontestable chance pour la paix.

On ne doit pas se cacher que les Territoires ressembleront toujours à des sortes de bantoustan. Cette étape pourra-t-elle être dépassée dans les années qui viennent ? Dans le cas contraire, les Palestiniens pourront-ils se contenter de l'espoir que leurs aspirations soient réalisées par les prochaines générations ?

Pour l'heure, il paraît essentiel, aux yeux de votre Rapporteur, que deux dispositions du mémorandum fassent l'objet d'une application rigoureuse.

En premier lieu, la lutte contre le terrorisme ne doit pas être dévoyée. Il ne s'agit pas d'éradiquer toute opposition palestinienne, alors qu'une partie de la population vit le processus de paix dans l'amertume, mais les seuls terroristes. A ce titre, les libérations de Palestiniens détenus par Israël est essentielle.

En second lieu, le désenclavement des Territoires est vital, faute de quoi le mémorandum ne se traduira, pour les Palestiniens, que par un agrandissement de leurs enclaves autonomes.

C'est dans ce dernier domaine que l'Union européenne a un rôle à jouer.

II - L'ACCORD D'ASSOCIATION ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET ISRAËL

L'accord d'association entre l'Union européenne et Israël, signé le 20 novembre 1995, n'est toujours pas entré en vigueur en raison de l'inachèvement de la procédure de ratification dans deux Etats de la Communauté : la Belgique et la France.

En ce qui concerne la France, un projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 31 juillet 1996.

La Commission des Affaires étrangères a adopté le projet de loi à l'unanimité des membres présents, le 20 février 1997, suivant les conclusions de son rapporteur, M. Willy Diméglio. Toutefois, le groupe socialiste avait précisé que son vote favorable en séance publique serait "subordonné à la condition d'une déclaration interprétative" par le Gouvernement.

Le projet a été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée le 27 février 1997, puis retiré par le Gouvernement, en raison du retard pris par le débat sur une loi relative à l'immigration. Une deuxième inscription était envisagée le 20 mars, mais le Président de la Commission des Affaires étrangères, M. Valéry Giscard d'Estaing, avait demandé un nouveau report, dans l'attente des conclusions d'une mission de la Commission en Israël et dans les Territoires palestiniens. De fait, une délégation de trois députés est allée sur place du 18 au 20 mars, et a rendu compte à la Commission le 26 mars.

Aucune nouvelle date d'examen n'avait été fixée lorsque l'Assemblée nationale a été dissoute, ce qui a entraîné la caducité du projet de loi. Au titre de la XIe législature, un nouveau projet, dont le contenu et l'exposé des motifs sont identiques au précédent, a été déposé le 16 juillet 1997 sur le bureau de l'Assemblée.

Du fait de ces divers aléas, la France est l'un des derniers Etats membres de l'Union européenne à n'avoir pas encore ratifié cet accord : après l'avis conforme du Parlement européen, rendu le 1er mars 1996, treize Etats membres ont achevé leurs procédures de ratification. Le tableau ci-dessous fait apparaître, pour chacun de ces Etats, la date des débats parlementaires et celles du dépôt des instruments de ratification.

	Débats	Notification
--	--------	--------------

Danemark	Février-mars 1997	24 mars 1997
Allemagne	Printemps 1997	25 août 1997
Grèce	Avril 1997	30 juin 1997
Espagne	Mars 1997	19 mars 1997
Irlande	Février-mars 1997	15 mai 1997
Italie	Fin 1996-janvier 1997	6 mai 1997
Luxembourg	Mars 1997	5 juin 1997
Pays-Bas	Mars-avril 1997	28 juillet 1997
Autriche	Juillet 1996	26 septembre 1996
Portugal	Mars 1997	9 juin 1997
Finlande	Janvier 1997	4 mars 1997
Suède	Mai-juin 1996	22 octobre 1996
Royaume-Uni	Février-mars 1997	22 avril 1997

En Belgique, le processus parlementaire de ratification est en cours. Traditionnellement, ce type de procédure est assez long, à cause de la structure très complexe de l'Etat belge : outre le Parlement fédéral, lui-même bicaméral, les parlements régionaux et communautaires doivent également donner leur consentement. Cependant, ces difficultés de procédure masquent un blocage politique, de même nature que celui qui prévaut en France.

D'une manière générale, la ratification de l'accord d'association avec Israël n'a donné lieu ni à de longs débats ni à des échanges passionnés au sein des parlements nationaux de nos partenaires de l'Union européenne. Toutefois, assez souvent, des questions politiques connexes à l'accord lui-même ont été soulevées, qu'il s'agisse de la situation des droits de l'Homme (Royaume-Uni, Danemark, Irlande) ou du processus de paix au Proche-Orient (Royaume-Uni, Irlande). Au Luxembourg, la Chambre des députés a assorti son vote de l'adoption d'une motion par laquelle elle "désapprouve formellement la décision du gouvernement israélien" d'établir une nouvelle implantation à Jérusalem-est. Aux Pays-Bas, les Etats généraux ont adressé au gouvernement plusieurs motions, portant aussi bien sur les droits de l'Homme que sur le volet économique de l'accord.

De fait, l'accord euro-méditerranéen d'association avec Israël ne peut être examiné en faisant abstraction du contexte régional, et notamment du processus de paix. L'exposé des motifs du projet de loi précise d'ailleurs que cet accord "procède d'abord d'une volonté de soutenir le processus de paix au Proche-Orient, au moment où celui-ci traverse une phase décisive, et de favoriser son succès en permettant à Israël de contribuer au

développement économique et social de la région". Un tel lien n'est pourtant pas évident a priori, puisque l'accord d'association se présente comme un texte technique, à dominante économique. Toutefois, une analyse plus précise fait apparaître plusieurs formes d'interactions.

L'accord avec Israël comporte, à l'instar de tous les accords conclus dans la période récente par la Communauté européenne, un volet politique qui se compose de deux éléments : l'instauration d'un dialogue politique entre les parties ; l'insertion d'une clause sur les droits de l'Homme.

Les dispositions proprement économiques du texte ne peuvent d'ailleurs être analysées indépendamment du contexte politique. Selon un procédé classique, ces dispositions ont été mises en oeuvre par anticipation par le biais d'un accord intérimaire, en vigueur depuis le 1er janvier 1996. Or, la principale difficulté d'application de cet accord tient à l'interprétation par Israël de ses stipulations en matière de règles d'origine, cet Etat pratiquant un cumul de fait avec les produits provenant des Territoires palestiniens et ne reconnaissant pas l'accord intérimaire conclu parallèlement par la Communauté avec l'OLP. Cette pratique se conjugue aux entraves mises aux projets de port et d'aéroport de Gaza.

Notre mission avait pour objet d'étudier dans quelle mesure la ratification, ou la non ratification de cet accord pouvait aider ou gêner la poursuite du processus de paix.

Selon votre Rapporteur, la relance du processus de paix ouvre la perspective d'une ratification à la condition que plus aucune entrave ne soit opposée au développement de l'économie palestinienne.

A - L'accord d'association et le processus de paix

L'accord d'association avec Israël poursuit des objectifs analogues aux autres accords euro-méditerranéens de la Communauté : améliorer les échanges, renforcer la coopération, instaurer un dialogue politique. Il s'agit pour l'essentiel d'un accord technique, dans le prolongement d'un premier accord de coopération conclu en 1975. Il approfondit le libre-échange et définit des domaines de compétence nouveaux : la coopération régionale, l'éducation et la formation, le rapprochement des législations, les télécommunications, le tourisme, la coopération douanière et statistique, la lutte contre la drogue et contre le blanchiment de l'argent. Deux secteurs font l'objet de dispositions spécifiques : la coopération dans les domaines de l'audiovisuel, de la culture, de l'information et de la communication et la coopération scientifique et technique.

Cependant, cet accord technique n'est pas dépourvu de tout lien avec le processus de paix. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle qu'il procède d'une volonté de soutenir le processus de paix au Proche-Orient. Il a été conclu dans le cadre du processus de Barcelone dont un des objectifs est également de soutenir ce processus.

La ratification n'est pas de pure forme car elle a un impact psychologique sur les autorités israéliennes, comme sur les autorités palestiniennes. Le Parlement dispose, à cet égard, d'un pouvoir, certes limité, mais réel.

Les principales dispositions de l'accord étant déjà entrées en vigueur, la non ratification n'a pas pour effet de sanctionner Israël.

En effet, le volet commercial a été mis en application par le biais d'un accord intérimaire. Celui-ci, touchant aux seules compétences communautaires, n'avait pas à être ratifié par les Etats membres. Cet accord a été complété par la signature, le 10 juillet 1997, d'un accord sur les marchés des télécommunications et d'un accord sur les marchés publics, ainsi que par un accord de coopération scientifique et technique, entré en vigueur en août 1996.

Ce désaisissement de notre Parlement est heureusement compensé par la vigilance du Conseil de l'Union. Ainsi, l'accord de coopération scientifique doit être renouvelé prochainement afin qu'Israël puisse continuer à participer aux programmes de recherche européen. En mai 1998, le Conseil a déclaré qu'il tiendrait compte des progrès enregistrés dans le processus de paix au moment de la conclusion du nouvel accord.

Sur ce dernier dossier, les pouvoirs de notre assemblée se limitent à ceux dévolus par l'article 88-4 de la Constitution, à savoir au vote éventuel d'une résolution qui devrait être adoptée avant la conclusion de l'accord de coopération scientifique.

Cette pression de la Communauté peut avoir une certaine efficacité car Israël souhaite développer ses relations avec l'Europe et a diverses demandes à faire valoir.

Les relations économiques de l'Union avec Israël sont basées sur la stricte réciprocité qui s'impose entre deux entités économiques comparables.

Israël, en effet, a un niveau de vie proche de celui de l'Espagne : 17.000 dollars par tête pour un PIB de 93,5 milliards de dollars en 1996. Sa

production est créée à hauteur de 9% par l'agriculture, 40% par l'industrie et 50% par les services. Sa croissance était de 6% en moyenne entre 1992 et 1995 et était de 1,9% en 1997. Le taux de chômage est en hausse (9,4% de la population active à la mi-1998) et l'inflation était de 7% en 1997. Sa dette extérieure s'élevait à 18,7 milliards de dollars en 1997, soit 22% du PIB et son déficit commercial à 7,8 milliards de dollars. Le déficit public était estimé à 2,5% du PIB en 1997 et le budget de l'Etat représentait 48,1% du PIB. Les Etats-Unis lui versent une aide publique importante : 3 milliards de dollars par an, dont 1,8 au titre de l'aide militaire mais l'aide publique de l'Union, en revanche, est nulle.

Depuis 1975, l'Union est liée à Israël par un accord de coopération qui a progressivement libéralisé les échanges à l'exception des produits agricoles. Depuis 1989, l'ouverture de l'économie israélienne est effective alors que le marché européen est encore protégé dans certains secteurs.

La Communauté est, de loin, le premier fournisseur d'Israël, puisqu'elle lui fournit plus de la moitié de ses importations, contre 18% seulement pour les Etats-Unis. En revanche, sa position de premier client est moins nette, puisqu'en absorbant quelque 30% des exportations israéliennes, la Communauté se situe à un niveau comparable à celui des Etats-Unis. Ces échanges sont en progression constante ; le taux de couverture israélien est passé de 40-42% en 1995 à 54% à la mi-1998.

Depuis 1995, l'économie israélienne s'est engagée un peu plus dans la voie de la libéralisation économique : politique de libéralisation financière, convertibilité du shekel, essor boursier, abstention de toute intervention de l'Etat sur le marché financier, ouverture de ce marché aux Européens. Israël est largement ouvert aux investissements étrangers, y compris dans le domaine bancaire. Dans le cadre de la négociation de l'OMC sur les services financiers, il a accepté toutes les demandes de l'Union et souhaite conclure, dans ce cadre, un accord avec elle fondé sur la stricte réciprocité. Il est prêt à élargir encore l'accès des établissements financiers européens à son marché.

Israël regrette que l'Union ne lui réserve pas un traitement aussi favorable que celui que l'Union a consenti à ses partenaires européens de l'Est. Par exemple, les exportateurs israéliens de matériel médical doivent présenter des certificats de conformité aux normes européennes, ce qui occasionne des délais de procédure longs et coûteux, alors que les PECO ont signé avec l'Union un accord de reconnaissance mutuelle. Il existe un accord européen de cumul régional qui permet la libre circulation des composants ; les produits israéliens ne peuvent en bénéficier. De même, l'accès aux marchés publics n'est pas égal entre Israël et les pays d'Europe centrale.

Dans le domaine agricole, l'Union est aussi un partenaire essentiel : 80% des exportations agricoles israéliennes se dirigent vers elle. L'accord conclu avec l'Union est équilibré et repose sur des concessions réciproques.

Sur tous ces sujets, Israël est en position de demandeur mais ces dossiers sont entre les mains des institutions communautaires. La ratification de l'accord est donc sans effet sur ces négociations.

La ratification, en revanche, permettra de mettre en place le volet politique de l'accord d'association. Ce volet est constitué de deux éléments : le dialogue politique et la clause sur le respect des droits de l'Homme.

La mise en place d'un dialogue politique régulier entre les Parties constitue une innovation par rapport à l'accord de 1975. Ce dialogue pourra porter sur tous les sujets d'intérêt commun, et notamment la paix, la sécurité et la démocratie.

Comme dans tous les autres accords récents conclus par l'Union européenne, il est prévu un dialogue au niveau ministériel et au niveau des hauts fonctionnaires. A la différence des autres accords euro-méditerranéens, mais à l'image des accords avec les pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI, l'accord avec Israël prévoit en outre un dialogue parlementaire, entre le Parlement européen et la Knesset.

Ce dialogue politique touche aux compétences des Etats membres. C'est son instauration qui, pour l'essentiel, confère à l'accord d'association un caractère "mixte" et implique sa ratification par chacun des Etats de l'Union européenne.

Au reste, le fonctionnement institutionnel de l'accord est très classique. Il repose sur un Conseil ministériel d'association et sur un comité d'association, composé de fonctionnaires.

L'insertion d'une clause sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques constitue l'une des principales innovations de l'accord. Une telle clause n'est pas pour surprendre, puisqu'il en figure désormais une de ce type dans tous les accords conclus entre la Communauté européenne et des pays tiers.

Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques est considéré comme un "élément essentiel" de l'accord. Cette stipulation, qui figure à l'article 2 de l'accord avec Israël, se combine avec la disposition

générale et finale, que l'on trouve à l'article 79, prévoyant qu'une partie contractante puisse, en cas d' "urgence spéciale" prendre des "mesures appropriées", sans avoir recours à la procédure habituelle de conciliation au sein du Conseil d'association.

Or, il est admis qu'il y a "urgence spéciale" en cas de violation d'un des éléments essentiels de l'accord repris à l'article 2. Les parties contractantes peuvent envisager, dans ce dernier cas, de prendre toute mesure, y compris la suspension de l'accord. Ces dispositions signifient que la Communauté (ou, en théorie, un ou plusieurs Etats membres, puisqu'il s'agit d'un accord mixte) pourrait suspendre l'accord en cas de violation grave des droits de l'homme par la partie israélienne.

L'insertion de cette clause sur les droits de l'homme dans les accords internationaux de la Communauté est parfois jugée par certains avec quelque scepticisme. Cette disposition a-t-elle un véritable caractère dissuasif ou n'est-elle pas vouée à rester théorique ? Votre Rapporteur considère au contraire qu'elle n'est pas seulement la manifestation d'une volonté politique de l'Union européenne, mais qu'elle peut avoir un rôle essentiel dans la mise en oeuvre de l'accord d'association.

Cette idée pourrait à première vue paraître quelque peu surprenante, dans la mesure où Israël est sans conteste l'Etat le plus démocratique du Proche-Orient, celui où les droits de la défense sont le mieux respectés. Toutefois, la situation des droits de l'Homme demeure préoccupante dans les territoires occupés.

Par conséquent, on peut estimer que la mise en oeuvre du volet politique permettra à l'Union d'exercer une pression plus forte sur Israël tout en stimulant le développement des relations.

Cependant, cela suppose que certaines conditions soient réunies afin que ce mécanisme n'aboutisse pas à institutionnaliser un dialogue de sourds.

Au cours des derniers mois, les parlementaires se demandaient si le blocage du processus de paix ne justifiait pas un ajournement de la ratification voire même un rejet du projet de ratification.

Il est évident que le mémorandum de Wye River conduit à poser la question différemment.

Faut-il :

- saluer la relance du processus en ratifiant au plus vite ?
- attendre la conclusion d'un traité de paix définitif ?
- attendre l'application pleine et entière de l'accord intérimaire ?
- ratifier lorsqu'une étape décisive dans l'application de l'accord intérimaire aura été franchie ?

Une ratification rapide reviendrait à céder à un climat d'euphorie qui risque d'être de courte durée s'il existe.

Attendre la conclusion d'un traité de paix définitif reviendrait à repousser la ratification aux calendes grecques. Cela ne pourrait être compris que comme un message d'hostilité de principe par les Israéliens.

Le vrai choix semble donc plutôt se situer entre les deux dernières hypothèses.

Le redéploiement prévu par le mémorandum doit s'exécuter en trois étapes : la première pendant la deuxième semaine suivant l'entrée en vigueur de l'accord ; la deuxième entre la deuxième et la sixième semaine ; la dernière avant la douzième semaine.

Mais votre Rapporteur estime que l'Assemblée Nationale devrait plutôt prendre en compte un autre élément : celui du développement du commerce palestinien, notamment en direction de l'Union.

B - L'ACCORD D'ASSOCIATION ET LES TERRITOIRES AUTONOMES

Au cours de notre mission, nous avons prêté une attention particulière à la manière dont était appliqué l'accord intérimaire entre l'Union et Israël et l'accord intérimaire entre l'Union et l'OLP.

Nous avons constaté de graves dysfonctionnements qui tiennent aux obstacles pratiques opposés au commerce palestinien mais aussi à l'interprétation israélienne de ces accords.

Les obstacles pratiques tiennent principalement au souci israélien de garantir au maximum la sécurité d'Israël.

Les Territoires autonomes sont pour la plupart enclavés dans un territoire contrôlé par Israël. Seule la bande de Gaza a une frontière avec l'Égypte mais le point de passage avec ce pays est contrôlé également par Israël. Par ailleurs, la bande ne peut bénéficier, jusqu'à présent, ni d'un port, ni d'un aéroport.

Nous avons pu constater comment se faisaient les contrôles au point de passage de Qarni qui dessert notamment une zone industrielle. Ces contrôles prennent en moyenne 48 heures. Israël exige en effet que les camions soient déchargés, que la cargaison fasse l'objet d'une fouille méthodique puis déchargée dans des camions "propres". Ces opérations sont d'autant plus longues que le personnel est peu nombreux et le matériel de contrôle peu performant. Le coût du contrôle est entièrement à la charge du transporteur. Par ailleurs, les Palestiniens se plaignent que ces contrôles occasionnent souvent une dégradation irrémédiable de la marchandise.

Les exportateurs palestiniens, pour échapper à ces contrôles, n'ont d'autre solution que de recourir aux services d'intermédiaires israéliens, sous peine de voir leurs produits périssables bloqués à la frontière pour des raisons de sécurité.

D'autres obstacles au commerce palestinien consistent à imposer des normes spécifiques aux importateurs palestiniens de produits européens, à obliger ces importateurs à ne vendre leurs marchandises que dans les territoires, à imposer le marquage en hébreu des produits destinés à être vendus en Palestine.

Par ailleurs, les taxes et le produit de la TVA sur les importations devraient être versés au budget de l'Autorité palestinienne. Mais Israël refuse de verser les droits de douane, d'où une perte de recettes que l'on estime à 300 millions de dollars.

A ces contraintes, s'ajoutent celles limitant à 35.000 en moyenne le nombre des travailleurs palestiniens autorisés à travailler en Israël au lieu des 120.000 prévus par les accords d'Oslo.

Toutes ces entraves s'appliquent en dehors de tout bouclage des territoires qui se traduit par le blocage des approvisionnements et des livraisons et l'impossibilité pour les Palestiniens de se rendre sur leurs lieux de travail s'ils sont situés en dehors de leurs villes de résidence.

Lors de cette mission, votre Rapporteur a eu le sentiment que ces mesures ne pouvaient toutes être justifiées par la sécurité. A travers elles, se manifestait aussi une volonté de puissance, d'intimidation, et la volonté d'affirmer la souveraineté d'Israël.

Du fait de ces mesures, l'économie palestinienne meurt d'étouffement. Les Palestiniens effectuent 80 % de leurs échanges commerciaux avec Israël. Les importations palestiniennes s'élevaient à 1,9 milliard de dollars en 1997, dont 1,2 milliard en provenance d'Israël. Le marché palestinien est devenu le deuxième marché d'exportation d'Israël. Les Palestiniens ne peuvent importer beaucoup des autres pays du Proche-Orient alors que leur prix sont beaucoup plus bas. Les exportations palestiniennes, quant à elles, s'élevaient à 267 millions de dollars ; dont 212 millions vers Israël.

Le niveau de vie palestinien est beaucoup plus bas que celui des Israéliens : 1.250 dollars par habitant contre 17.000 dollars. Le chômage frappe 25% de la population active et le niveau de vie a diminué de 30 à 40% depuis les accords d'Oslo.

Il est donc essentiel que les dispositions économiques du mémorandum de Wye River soient rapidement appliquées. Les Palestiniens ne peuvent se satisfaire qu'on leur restitue quelques arpents de pierres (764 km² environ, soit un carré de 26 km de côté environ). Le processus de paix doit se traduire concrètement par un renversement de tendance de l'économie palestinienne. Faute de quoi, les Palestiniens risquent de ne pas avoir d'autre issue que l'insurrection.

Le mémorandum prévoit toute une série d'initiatives qui vont dans le bon sens. En revanche, rien n'est dit sur un litige qui intéresse directement les relations de l'Union européenne et d'Israël.

Ce litige concerne l'application des accords intérimaires de l'Union avec Israël et avec l'OLP.

Il ne s'agit pas d'un contentieux purement technique, comme il en existe fatalement entre les parties d'un traité, mais d'une divergence d'interprétation beaucoup plus fondamentale.

En effet, l'article 38 de l'accord intérimaire avec Israël, identique à l'article 83 de l'accord d'association, prévoit que l'accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant les Communautés sont d'application et, d'autre part, au territoire de l'Etat d'Israël.

Or, Israël considère que le territoire douanier d'Israël inclut les territoires occupés, y compris les Territoires autonomes. De ce fait, les produits originaires des territoires doivent, selon lui, être considérés comme des produits israéliens et bénéficier des exemptions douanières de l'accord.

Il est vrai que la Communauté ne s'est pas opposée à cette interprétation pendant des années. Elle a ainsi toléré que les produits des implantations bénéficient des exemptions prévues par l'accord de 1975.

Depuis 1998, la Communauté conteste cette interprétation à propos, d'une part, de l'exportation depuis Israël de produits palestiniens estampillés "made in Israël", d'autre part, de l'exportation de produits provenant soit du Golan et de Jérusalem-Est annexés, soit des implantations de Cisjordanie et de Gaza.

Par ailleurs, Israël ne reconnaît pas l'accord intérimaire entre l'Union européenne et l'OLP. Cet accord, signé le 24 février 1997, vise à établir progressivement une zone de libre-échange pour les produits industriels et prévoit une libéralisation accrue pour les produits agricoles. Israël fait obstacle à son application. Les certificats d'origine émis par l'Autorité palestinienne en application de l'accord sont arrachés par les services israéliens qui leur substituent des certificats d'origine israéliens.

Le 13 mai 1998, la Commission a adopté une communication portant sur l'application de l'accord intérimaire d'association avec Israël. Cette communication concluait à ce qu'Israël exportait sous régime préférentiel des biens originaires des colonies implantées dans les territoires occupés, en violation des accords de l'Union avec Israël et avec l'OLP, et préconisait des "mesures propres à y mettre fin". La Commission faisait sans doute référence à l'article 79 de l'accord, qui prévoit que la violation par l'une des parties de ses obligations contractuelles peut donner lieu à des "mesures appropriées".

Le 29 juin 1998, le Conseil a rappelé que la Commission était chargée du respect des accords commerciaux auxquels la Communauté est partie, notamment ceux conclus avec Israël et l'OLP, et a soutenu les efforts de la Commission à cet égard.

Lors de notre mission, une délégation de la Commission européenne tentait vainement de résoudre ce litige qui demeure en souffrance.

Peut-on ratifier l'accord d'association alors que cette question n'est pas réglée ?

CONCLUSION

S'il fallait ne retenir qu'un seul enseignement de cette mission, votre Rapporteur dirait que le sort du processus de paix dépend beaucoup du développement économique des Territoires palestiniens.

Le mémorandum de Wye River devrait créer les conditions d'un rétablissement de l'économie palestinienne en levant les entraves nombreuses au commerce palestinien et à la circulation des personnes.

Dans ce contexte, l'Union européenne continuera à jouer son rôle de principal bailleur de fonds des territoires palestiniens. Depuis 1993, l'Union et les Etats membres ont apporté près de 60 % de l'aide internationale engagée en faveur des territoires. Une partie de cette aide a été consacrée à "l'aide balance" (60 % en 1995 et 30 % en 1997) ; c'est à dire qu'elle a été versée à l'Autorité palestinienne, notamment pour compenser les pertes de recettes dues au non versement par Israël des droits de douane. Ce type d'aide est très apprécié par les autorités palestiniennes mais elle reste peu visible. Si l'économie palestinienne se rétablit, l'aide européenne pourra être davantage consacrée au développement des infrastructures.

La relance du processus de paix devrait également permettre des relations encore plus denses avec l'Etat d'Israël. L'accord d'association en a élargi considérablement le champ.

Cependant, si la tentative de relancer le processus de paix faisait long feu, il conviendrait que la France et l'Union européenne prennent une initiative politique. A ce titre, le Président de la République et le Président Moubarak ont lancé le 20 mai 1998 un "appel pour la paix" dans lequel ils proposaient une "conférence des pays résolus à sauver la paix". Si le mémorandum de Wye River n'était pas appliqué, cette initiative retrouverait toute son actualité.

Au cours de cette mission, nous avons été également frappés par la manière dont la France était perçue par les uns et par les autres.

Les autorités palestiniennes considèrent la France comme leur principal allié européen. Elles attendent d'elle qu'elle exerce une pression sur Israël et qu'elle convainque les Etats-Unis de pratiquer une politique plus équilibrée. Les Israéliens, en revanche, considèrent la France comme leur "pire amie". Les prises de positions françaises sont souvent mal interprétées

par l'opinion publique qui voit en elles un esprit de parti pris. Mais les autorités israéliennes sont très attachées à maintenir un dialogue de qualité avec la France. A leurs yeux, la France joue un rôle important dans les initiatives de l'Union européenne. En outre, elle est un intermédiaire utile entre Israël et ses voisins comme le Liban et la Syrie.

Alors que le mémorandum de Wye River marque une nouvelle étape dans la progression de l'influence américaine au Proche-Orient, il paraît important que la France continue à faire entendre sa voix singulière.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du **mercredi 4 novembre 1998**, la Commission a entendu, sur le rapport de M. Henri Bertholet, rapporteur de l'accord d'association entre l'Union européenne et Israël, le compte rendu de la mission conduite en Israël et dans les Territoires palestiniens.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Jean-Jacques Guillet** a estimé que deux problèmes se posaient, l'un juridique et l'autre politique.

Le problème juridique est celui de l'interprétation par Israël des accords, en particulier de l'accord intérimaire. Il a noté que la Commission européenne était de plus en plus vigilante sur la question des produits en provenance des territoires occupés.

Le problème politique résulte du fait que notre attitude peut, dans une certaine mesure, favoriser le processus de paix. L'accord d'association avait été négocié dans le contexte, radicalement différent, des accords d'Oslo, que l'accord de Wye River tente de relancer. Le processus de paix ne pourra aboutir qu'après la solution, de manière définitive, de deux problèmes essentiels : celui de l'eau et celui de la liberté du commerce. La paix repose, dans une large mesure, sur la liberté des échanges, qui n'existe pas à l'heure actuelle entre Israël et les "confettis" palestiniens. C'est sur ce terrain que nous pouvons agir en gardant à l'esprit que les relations israélo-palestiniennes se situent dans le contexte plus vaste de la zone euro-méditerranéenne. Les Israéliens doivent se convaincre de la nécessité, pour leur propre sécurité, de résoudre les problèmes commerciaux. Le niveau de vie de la population palestinienne a régressé de 30% depuis 1994. Cela ne peut que peser sur la sécurité d'Israël.

M. Jean-Jacques Guillet a souligné qu'une partie de l'opinion publique israélienne en était consciente.

Mme Bernadette Isaac-Sibille a évoqué la dimension psychologique de la question : les Palestiniens ont le sentiment que les Israéliens n'ont pas envie de respecter des accords, quels qu'ils soient. Ils ne sont pas favorables à une ratification rapide de l'accord d'association, celui-ci constituant l'une de leurs dernières armes dans l'instauration d'un processus de paix.

Mme Isaac-Sibille s'est montrée favorable à un délai d'observation supplémentaire.

Elle a souligné l'importance de l'accord dans le contexte régional.

M. Pierre Brana s'est interrogé sur la marge de manoeuvre de Yasser Arafat par rapport au Hamas, au Djihad islamique, voire au sein même de sa propre formation.

Il a demandé à M. Bertholet comment était perçue l'attitude de la police palestinienne dans les Territoires.

Il s'est également interrogé sur le report de l'entrée en vigueur de l'accord de Wye River par le gouvernement israélien. Y a-t-il un lien avec le calendrier des élections américaines ?

Enfin, il a interrogé M. Bertholet sur les réactions de la Commission européenne face à l'attitude israélienne qui ignore délibérément les accords euro-palestiniens.

En conclusion, M. Pierre Brana a estimé qu'il était urgent d'attendre, du moins quelques semaines, afin d'observer la réalité de l'application du mémorandum.

M. Roland Blum s'est déclaré globalement en accord avec les conclusions du Rapporteur et a souligné le caractère politiquement délicat du problème. Les difficultés du processus de paix tiennent notamment à la présence d'extrémistes dans les deux camps.

S'agissant de l'accord euro-méditerranéen, les dispositions économiques sont déjà appliquées ; en revanche, la ratification doit permettre la mise en vigueur d'un dialogue politique. Quelle est la teneur de ce dialogue ?

En ce qui concerne l'accord euro-palestinien, on peut s'interroger sur la capacité juridique de l'OLP à conclure un traité international. Dès lors, cette incertitude ne facilite-t-elle pas l'interprétation israélienne de l'article 83 de l'accord d'association ?

M. Paul Dhaille a constaté que les Palestiniens semblaient au pire désespérés et au mieux résignés et ne paraissaient pas convaincus que l'accord de Wye River serait appliqué.

M. Paul Dhaille a relevé que la poussée islamiste dans les Territoires palestiniens, bien que croissante, paraissait contenue. Quel est le risque que Yasser Arafat soit poussé à une proclamation unilatérale d'un Etat palestinien ?

S'agissant de la ratification de l'accord, pourquoi se précipiter dès lors que ses dispositions commerciales sont déjà en vigueur ? Il a demandé quelles étaient les parts respectives de l'Europe et des Etats-Unis dans le commerce extérieur israélien. Il a relevé la trop faible présence de l'Europe dans le processus de paix et rappelé que les Palestiniens doutaient de l'objectivité de "l'arbitre" américain. Peut-on espérer que les Etats-Unis disposeront d'une plus grande marge de manoeuvre à l'égard d'Israël après les dernières élections ? Il faut rappeler en permanence aux Israéliens que l'enjeu du processus de paix n'est rien moins que l'équilibre de l'ensemble du bassin méditerranéen.

M. Charles Ehrmann s'est demandé comment 5 millions d'Israéliens pourraient continuer à maintenir leur Etat dans une région largement arabe, d'autant que l'arrivée des Juifs de Russie a accentué la pression des religieux, notamment à Jérusalem. Il s'est inquiété de la perte de pouvoir d'achat frappant les Palestiniens et de l'avenir de Yasser Arafat face à toutes ces difficultés.

M. Henri Bertholet a estimé qu'il était difficile d'évaluer la marge de manoeuvre dont disposait Yasser Arafat par rapport au Hamas. De nombreux Palestiniens sont désespérés et l'islamisme est devenu l'expression de leur colère. Yasser Arafat a joué de toutes les cartes dont il disposait. Il n'est certainement pas disposé à rester dans l'Histoire comme celui qui aura assuré le maintien de l'ordre dans des territoires enclavés, jouant ainsi le rôle de Pétain après avoir aspiré au destin du Général de Gaulle. Sa politique est très vivement contestée par les Palestiniens de l'extérieur et par la jeunesse des Territoires.

Le processus de paix est une course contre la montre dont la réussite aurait été mieux garantie si ses initiateurs historiques étaient restés au pouvoir suffisamment longtemps. Il doit avancer de manière continue pour que les Palestiniens puissent faire leur deuil de la Palestine mandataire. Si le mémorandum de Wye River ne se traduit pas par des retombées concrètes, il est très probable que Yasser Arafat prendra l'initiative d'une proclamation unilatérale d'un Etat palestinien. Dans cette hypothèse, la communauté internationale - et en particulier l'Europe - se trouverait devant une situation délicate.

Il est également difficile de juger la manière dont la police palestinienne est perçue par les Palestiniens. Il faut observer que l'Autorité palestinienne est placée sous une double contrainte : respecter davantage les droits de l'Homme et lutter avec plus d'efficacité contre le terrorisme.

De 1975 à 1998, la Commission européenne a fermé les yeux sur les importations provenant des territoires occupés. C'est un argument qu'Israël ne manque pas d'invoquer contre les observations récentes de la Commission. Cependant, avant 1996, il n'y avait pas d'autorité palestinienne susceptible de contrôler le territoire douanier et, depuis, un accord commercial a été conclu avec l'OLP. Le Conseil de l'Union soutient les actions de la Commission. Si ce litige persistait, il pourrait conduire à l'interruption de l'application de l'accord intérimaire.

La mise en place d'un dialogue politique régulier entre les Parties constitue une innovation par rapport à l'accord de 1975. Ce dialogue pourra porter sur tous les sujets d'intérêt commun, et notamment la paix, la sécurité et la démocratie. Comme dans tous les autres accords récents conclus par l'Union européenne, il est prévu un dialogue au niveau ministériel et au niveau des hauts fonctionnaires ainsi qu'un dialogue parlementaire, entre le Parlement européen et la Knesset.

L'Union européenne a pu conclure un accord avec l'OLP car le protocole de Paris autorise cette organisation à conclure des accords commerciaux.

La Communauté est le premier fournisseur d'Israël, puisqu'elle lui fournit plus de la moitié de ses importations, contre 18 % seulement pour les Etats-Unis. En revanche, sa position de premier client est moins nette, puisqu'en absorbant quelque 30 % des exportations israéliennes, la Communauté se situe à un niveau comparable à celui des Etats-Unis. Ces échanges sont en progression constante : le taux de couverture israélien est passé de 40-42 % en 1995 à 54 % à la mi-1998.

Beaucoup d'Israéliens estiment, compte tenu de la parité démographique, que la pérennité de l'Etat juif suppose la création d'un Etat palestinien. Shimon Péres a déclaré un jour qu'un Etat binational serait une catastrophe binationale. Inversement, certains intellectuels palestiniens se demandent si un Etat binational, respectant les droits de tous, ne serait pas plus favorable à la cause palestinienne. Selon un récent sondage, il existerait une courte majorité d'Israéliens favorable à un Etat palestinien.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a décidé la publication du présent rapport d'information.

TEXTE INTEGRAL DU MEMORANDUM DE WYE RIVER.

Accord israélo-palestinien dit "Mémorandum de Wye River" conclu le vendredi 23 octobre 1998 à Wye Plantation (Maryland) par le Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu, le président de l'Autorité palestinienne Yasser Arafat et le président Bill Clinton. ⁽¹⁾

Suivent des mesures pour faciliter l'application de l'Accord Intérimaire sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza du 28 septembre 1995 ("L'Accord intérimaire") et d'autres accords liés y compris la Note pour Mémoire du 17 janvier 1997 (désignés plus bas comme "accords antérieurs") afin que les parties israélienne et palestinienne puissent assumer plus efficacement leurs responsabilités réciproques, y compris celles ayant trait respectivement à des redéploiements supplémentaires et à la sécurité. Ces mesures doivent être appliquées dans une approche parallèle progressive en accord avec ce Mémorandum et l'échéancier joint. Elles sont sujettes aux termes et conditions s'y rapportant dans les accords antérieurs et ne peuvent supplanter leurs autres obligations.

I. REDÉPLOIEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

A) Phase Un et Deux des Redéploiement supplémentaires

1. Conformément à l'Accord Intérimaire et aux accords consécutifs, l'application par la partie israélienne des premier et deuxième redéploiements supplémentaires (FRD) consistera en transférer à la partie palestinienne 13 pour cent de la zone C comme suit:

- 1 pour cent à la Zone A
- 12 pour cent à la Zone B

La partie palestinienne a informé qu'elle allouerait une(des) zone(s) équivalant à 3 pour cent de la zone précitée B pour être désignée Zone verte et/ou Réserve naturelle. La partie palestinienne a également informé qu'elle agira en conformité avec les critères scientifiques établis, et qu'il n'y aura

⁽¹⁾ Ce texte est une traduction par l'AFP du texte original en anglais publié à Washington

donc aucun changement au statut de ces zones, sans préjudice aux droits des habitants existant dans ces zones y compris les Bédouins. Bien que ces critères n'autorisent pas de nouvelles constructions dans ces zones, les routes existantes et bâtiment peuvent être entretenus.

La partie israélienne conservera dans ces Zones vertes/Réserves naturelles la responsabilité première en matière de sécurité dans le but de protéger les Israéliens et de faire face à la menace du terrorisme. Les activités et mouvements des forces de police palestinienne pourront intervenir après coordination et confirmation. La partie israélienne répondra promptement à de telles requêtes.

2. Au titre de l'application précitée des premier et second FRD, 14,2 pour cent de la Zone B deviendra Zone A.

B) Troisième phase des redéploiements supplémentaires

Au regard des termes de l'Accord Intérimaire et des lettres du Secrétaire d'Etat (Warren) Christopher aux deux parties le 17 janvier 1997 se référant au processus de redéploiement supplémentaire, un comité se chargera de cette question. Les Etats-Unis seront tenus au courant régulièrement.

II. SÉCURITÉ

Dans les dispositions sur les aménagements de sécurité de l'Accord Intérimaire, la partie palestinienne a accepté de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher des actes de terrorisme, des crimes et des violences dirigés contre la partie israélienne, contre les individus sous l'autorité de la partie israélienne et contre leurs biens, tout comme la partie israélienne a accepté de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher des actes de terrorisme, des crimes et des violences dirigés contre la partie palestinienne, contre des individus sous l'autorité de la partie palestinienne et contre leurs biens. Les deux parties sont aussi convenues de prendre des mesures juridiques contre les contrevenants à l'intérieur de leur juridiction et d'empêcher toute incitation dirigée contre l'autre partie par des organisations, groupes ou individus à l'intérieur de leur juridiction.

Les deux parties reconnaissent qu'il est dans leur intérêt vital de combattre le terrorisme et de lutter contre la violence en conformité avec l'Annexe I de l'Accord Intérimaire et de la Note pour Mémoire. Elles reconnaissent aussi que la lutte contre le terrorisme et la violence doit être complète, qu'elle prend en compte les terroristes, la structure de soutien du terrorisme et l'environnement propice au soutien au terrorisme. Elle doit être coopérative en ce sens qu'aucun effort ne peut être pleinement efficace sans une

coopération israélo-palestinienne et sans l'échange continu d'informations, d'idées et d'actions.

Conformément aux accords antérieurs, la mise en oeuvre par la partie palestinienne de ses responsabilités en matière de sécurité, de coopération sur la sécurité et d'autres points seront détaillés ci-dessous pendant les périodes spécifiées à l'échéancier joint.

A) Actions de sécurité

1. Mise hors-la-loi et lutte contre les organisations terroristes

(a) La partie palestinienne fera connaître sa politique de tolérance zero pour le terrorisme et la violence contre les deux parties.

(b) Un plan de travail développé par la partie palestinienne sera partagé avec les Etats-Unis et la mise en oeuvre consécutive commencera immédiatement pour assurer une lutte systématique et efficace contre les organisations terroristes et leurs infrastructures.

(c) En plus de la coopération bilatérale israélo-palestinienne sur la sécurité, un comité américano-palestinien se rencontrera toutes les deux semaines pour examiner les mesures prises pour éliminer les cellules terroristes et la structure de soutien qui planifie, finance et soutient le terrorisme. A ces réunions, la partie palestinienne informera pleinement les Etats-Unis des actions qu'elle a entreprises pour mettre hors-la-loi toutes les organisations (ou selon, ailes d'organisations) de caractère militaire, terroriste ou violent et leur structure de soutien, et pour les empêcher d'opérer depuis les zones sous sa juridiction.

(d) La partie palestinienne appréhendera les individus soupçonnés de perpétrer des actes de violence et de terrorisme à des fins d'enquête supplémentaire, de poursuite et de châtement de toutes les personnes impliquées dans des actes de violence et de terreur.

(e) Un comité américano-palestinien se réunira et évaluera les informations pertinentes pour les décisions de poursuite, de châtement ou d'autres mesures juridiques affectant le statut des individus soupçonnés de perpétrer des actes de violence et de terrorisme ou d'en être complice.

2. Interdiction des armes illégales

(a) La partie palestinienne s'assurera qu'un cadre juridique efficace est en place pour criminaliser, en conformité avec les accords antérieurs, toute importation, fabrication ou vente illégale, acquisition ou possession d'armes à feu, de munitions ou d'armes dans les zones sous juridiction palestinienne.

(b) En plus, la partie palestinienne établira et appliquera vigoureusement et de manière continue un programme systématique pour la collecte et la gestion appropriée de tout matériau illégal en accord avec les accords antérieurs. Les Etats-Unis ont accepté d'aider à l'exécution de ce programme.

(c) Un comité américano-palestinien sera établi pour assister et renforcer la coopération visant à empêcher le trafic ou toute autre introduction sans autorisation d'armes ou de matériau explosif dans les zones sous juridiction palestinienne.

3. Empêcher l'incitation

(a) Sur la base de la pratique internationale en ce domaine et conformément à l'Article XXII (1) de l'Accord Intérimaire et de la Note pour Mémoire, la partie palestinienne publiera un décret interdisant toute forme d'incitation à la violence ou au terrorisme, et mettant en place des mécanismes pour agir systématiquement contre toutes les expressions ou menaces de violence et de terrorisme. Ce décret sera comparable au décret israélien qui couvre le même sujet.

(b) Un comité américano-israélo-palestinien se réunira sur une base régulière pour suivre les cas de possible incitation à la violence ou au terrorisme et pour faire des recommandations sur la façon d'empêcher de telles incitations. Les parties israélienne, palestinienne et américaine nommeront chacune à ce comité un spécialiste des media, un représentant de la loi, un spécialiste de l'éducation et un officiel élu ou un ancien officiel élu.

B) Coopération de sécurité

Les deux parties sont convenues que leur coopération en matière de sécurité sera basée sur un esprit de partenariat et comprendra, entre autres, les mesures suivantes:

1. Coopération bilatérale

Il y aura une pleine coopération bilatérale en matière de sécurité entre les deux parties, qui sera continue, intensive et complète.

2. Il y aura un échange d'expertise policière et légiste, d'entraînement et d'autre forme d'assistance.

3. Commission trilatérale

En plus de la coopération bilatérale israélo-palestinienne en matière de sécurité une commission de haut rang américano-israélo-palestinien se réunira lorsque requis et au moins toutes les deux semaines pour évaluer les menaces existantes, gérer les obstacles à une coopération et à une coordination efficace en matière de sécurité et s'occuper des mesures prises pour combattre le terrorisme et les organisations terroristes. La commission servira aussi de forum pour s'occuper de la question du soutien extérieur au terrorisme. A ces réunions, la partie palestinienne informera pleinement les membres de la commission des résultats de ses investigations concernant les suspects terroristes déjà en détention, et les participants échangeront des informations supplémentaires pertinentes. La commission rendra compte régulièrement aux dirigeants des deux parties de l'état de la coopération, des résultats des réunions et de ses recommandations.

C) Autres questions

1. Force de police palestinienne

(a) La partie palestinienne fournira une liste de ses policiers à la partie israélienne en conformité avec les accords antérieurs.

(b) Si la partie palestinienne demandait une assistance technique, les Etats-Unis ont indiqué leur disposition à répondre à ces besoins en coopération avec d'autres pourvoyeurs.

(c) Le Comité de Contrôle et de Conduite (Monitoring and Steering Committee) contrôlera, au titre de ses fonctions, la mise en oeuvre de cette disposition et en informera les Etats-Unis.

2. Charte de l'OLP

Le Comité exécutif de l'Organisation de Libération de la Palestine et le Conseil central Palestinien réaffirmeront la lettre du 22 janvier 1998 du président de l'OLP Yasser Arafat au président Clinton concernant l'annulation des dispositions de la Charte Nationale Palestinienne en contradiction avec les lettres échangées entre l'OLP et le gouvernement d'Israël les 9/10 septembre 1993. Le président de l'OLP M. Arafat, le speaker du Conseil National de la Palestine et le speaker du Conseil Palestinien inviteront les membres du CNP ainsi que les membres du Conseil central, le conseil, les responsables de ministères palestiniens à une réunion, à laquelle s'adressera le président Clinton, pour réaffirmer leur soutien au processus de paix.

3. Aide juridique dans les affaires criminelles

Entre autre formes d'assistance juridique dans les affaires criminelles, les requêtes pour l'arrestation et le transfert de suspects et de prévenus conformément à l'Article II(7) de l'Annexe IV de l'Accord Intérimaire seront soumises (ou seront de nouveau soumises) au mécanisme du Comité juridique israélo-palestinien, et il y sera répondu en conformité avec l'Article II(7)(f) de l'Annexe IV de l'Accord Intérimaire sous douze semaines. Les requêtes soumises après la huitième semaine recevront une réponse en conformité avec l'Article II(7)(f) sous quatre semaines. Les deux parties ont demandé aux Etats-Unis d'informer régulièrement des mesures prises pour répondre aux requêtes précitées.

4. Droits de l'Homme et Etat de droit

Conformément à l'Article XI(1) de l'Annexe 1 de l'Accord Intérimaire, et sans déroger aux dispositions précitées, la police palestinienne exercera ses pouvoirs et responsabilités pour mettre en oeuvre ce Mémorandum dans le respect des normes internationalement acceptées de droits de l'homme et d'état de droit, et sera guidé par le besoin de protéger le public, de respecter la dignité humaine et d'éviter le harcèlement.

III. COMMISSION INTÉRIMAIRE ET QUESTIONS ÉCONOMIQUES

1. Les parties israélienne et palestinienne réaffirment leur engagement à renforcer leurs relations et conviennent de la nécessité de promouvoir le développement économique en Cisjordanie et à Gaza. Dans cette optique, les parties conviennent de continuer ou de réactiver toutes les commissions permanentes établies par l'Accord Intérimaire, notamment la Commission de Contrôle et de Conduite, la Commission économique conjointe, la Commission des Affaires Civiles, la Commission juridique et la Commission permanente de coopération.

2. Les parties israélienne et palestinienne sont convenues d'aménagements qui permettront l'ouverture rapide de la Zone industrielle de Gaza. Ils ont aussi conclu un "Protocole concernant l'établissement et l'activité de l'Aéroport International de la Bande de Gaza pendant la période intérimaire".

3. Les deux parties vont reprendre les négociations sur le "passage sûr" immédiatement. Concernant le passage au sud, les parties déploieront tous leurs efforts pour conclure un accord sous une semaine à partir de la date d'entrée en vigueur de ce Mémorandum. L'activation de la route sud commencera aussitôt que possible après cela. Concernant le passage nord, les négociations continueront avec l'objectif de parvenir à un accord aussitôt que possible. L'application interviendra promptement après cela.

4. Les parties israélienne et palestinienne reconnaissent la grande importance du Port de Gaza pour le développement de l'économie palestinienne et l'expansion du commerce palestinien. Elles s'engagent à oeuvrer sans délai à conclure un accord permettant la construction et le fonctionnement du port en conformité avec les accords antérieurs. La Commission israélo-palestinienne accélèrera son travail immédiatement avec l'objectif de conclure le protocole sous 60 jours, permettant le commencement de la construction du port.

5. Les deux parties reconnaissent que des questions juridiques non résolues affectent de façon négative les relations entre les deux peuples. Elles vont en conséquence accélérer leur efforts, par le biais de la Commission juridique pour résoudre les problèmes juridiques en suspens et pour mettre en oeuvre les solutions à ces problèmes dans la période la plus brève possible.

6. Les parties israélienne et palestinienne vont aussi lancer un dialogue économique stratégique pour renforcer leurs relations économiques. Elles vont établir dans le cadre de la Commission économique conjointe, un comité ad hoc à cette fin. Le comité examinera les quatre questions

suivantes: 1) les taxes israéliennes à l'achat; 2) la coopération dans la lutte contre le vol de véhicules; 3) la solution des dettes palestiniennes impayées; et 4) l'impact des normes israéliennes comme obstacle au commerce et à l'expansion des listes (de marchandises) A1 et A2. Le comité soumettra un rapport intérimaire sous trois semaines après entrée en vigueur de ce Mémorandum, et soumettra sous six semaines ses conclusions et recommandations à mettre en oeuvre.

7. Les deux parties conviennent de l'importance d'une aide continue des donateurs internationaux pour faciliter la mise en oeuvre par les deux parties des accords conclus. Ils reconnaissent aussi le besoin d'un soutien accru pour le développement économique en Cisjordanie et à Gaza. Ils conviennent d'approcher de concert la communauté de donateurs afin d'organiser avant la fin 1998 une conférence ministérielle pour obtenir des promesses de niveaux d'aide accrus.

IV. NÉGOCIATIONS SUR LE STATUT FINAL

Les deux parties reprendront immédiatement les négociations sur le statut final à un rythme accéléré et devront faire un effort déterminé pour parvenir à un accord avant le 4 mai 1999. Les négociations se dérouleront sans interruption. Les Etats-Unis ont fait savoir qu'ils étaient prêts à faciliter ces négociations.

V. ACTIONS UNILATÉRALES

Conscientes de la nécessité de créer une atmosphère propice pour ces négociations, les deux parties s'engagent à ne pas prendre de mesures qui changeraient la situation en Cisjordanie ou à Gaza, comme le prévoit l'accord intérimaire.

Ce Mémorandum prendra effet 10 jours après la date de la signature.

Calendrier d'application annexé à l'accord israélo-palestinien de Wye River

1/ Lors de l'entrée en vigueur de l'accord, 10 jours après sa signature :

- Début des négociations sur un statut final des territoires palestiniens.

- Entrée en vigueur de l'accord sur l'aéroport palestinien de Gaza.
- Début des travaux d'un comité mixte chargé de discuter d'un retrait ultérieur des forces israéliennes en Cisjordanie.
- Présentation par les Palestiniens aux Américains d'un projet de plan de lutte anti-terroriste.
- Début des réunions d'un comité israélo-palestino-américain de coopération sécuritaire.
- Début des négociations sur la construction d'un port maritime à Gaza.
- Reprise des négociations sur l'ouverture d'un corridor permettant aux Palestiniens de se déplacer entre la Cisjordanie et la bande de Gaza.

2/ Pendant la deuxième semaine après l'entrée en vigueur de l'accord :

- Israël évacue 2% de la Cisjordanie.
- Le comité exécutif de l'OLP se réunit pour réaffirmer l'annulation de certains articles de la Charte nationale palestinienne.
- La coopération sécuritaire se met en place.
- Un comité mixte chargé de prévenir l'incitation à la violence entame ses travaux.

3/ De la deuxième à la sixième semaine :

- Le Conseil central de l'OLP (avant la fin de la quatrième semaine), puis le Conseil national palestinien "et d'autres organisations de l'OLP" (avant la fin de la sixième semaine) se réunissent pour confirmer l'annulation de certains articles de la Charte nationale palestinienne.
- Confiscation des armes détenues illégalement dans les territoires.
- Israël évacue 5% de la Cisjordanie.

4/ De la sixième à la douzième semaine :

- Poursuite de la confiscation des armes détenues illégalement dans les territoires.
- Révision des effectifs de la police palestinienne
- Israël évacue 6% de la Cisjordanie.

5/ Après la douzième semaine :

- Poursuite de la coopération sécuritaire dans la lutte anti-terroriste et dans la prévention de la violence.
- Poursuite des négociations sur un redéploiement militaire israélien ultérieur en Cisjordanie
- Poursuite des négociations sur un statut final des territoires palestiniens.

PROGRAMME DE LA MISSION

Lundi 14 septembre 1998

- 9 h 30 Réunion de travail sur l'accord d'association Union européenne-Israël, au ministère des Affaires étrangères, présidée par M. Zvi Tenney, chef de division
- 12 h 00 Entretien avec M. Uzi Arad, conseiller diplomatique de M. Netanyahou
- 15 h 15 Entretien avec M. Silvan Shalom, ministre des Sciences
- 17 h 00 Entretien avec M. Shimon Péres
- 18 h 00 Entretien avec M. David Shapira, directeur de la section française de la station de radio "Aroutz Sheva"
- 19 h 00 Dîner offert à Jaffa par M. Rafaël Edery, vice-Président de la Knesset, Président du groupe d'amitié Israël-France

Mardi 15 septembre 1998

- 9 h 00 Visite des Industries aéronautiques israéliennes, en compagnie de M. David Harari, vice-président
- 13 h 00 Déjeuner offert par l'Ambassadeur en présence d'industriels français et d'un représentant de la Commission européenne en Israël
- 15 h 00 Entretien avec M. Mossi Ratz, président de l'association "La paix maintenant"

Mercredi 16 septembre 1998

- 8 h 30 Consulat général de France : réunion de cadrage de la mission
- 10 h 00 Entretien avec M. Bamieh, directeur au Ministère de l'Economie et du Commerce
- 12 h 00 Entretiens au Conseil législatif palestinien
- 15 h 30 Entretien avec M. Masri, ministre de l'Economie et du Commerce
- 20 h 00 Dîner au Consulat général en présence de M. Dubois (UNSCO), M. Béchet (Bureau local de la Commission européenne), Mme Press (Banque mondiale)

Jeudi 17 septembre 1998

- 10 h 00 Entretien à Gaza avec M. Nabil Chaath, ministre de la Coopération internationale
- 11 h 30 Visite de la zone industrielle de Karni
- 13 h 30 Déjeuner à Gaza en présence de représentants de l'Association des hommes d'affaires de Gaza
- 16 h 00 Visite de la Lyonnaise des eaux à Gaza
- 18 h 00 Entretien avec le Président Arafat
- 20 h 00 Dîner offert à Bethléem par M. Shehadeh, directeur de la "Bethléem Arab Society for rehabilitation"

N° 1160.- Rapport d'information de M. Henri Bertholet, déposé en application de l'article 145 du Règlement *par la commission des affaires étrangères* sur la mission effectuée en Israël et dans les Territoires palestiniens par une délégation de la commission.