

Document
mis en distribution
le 8 juillet 1999

N° 1751

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI (n° 82), *autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part,*

PAR M. HENRI BERTHOLET,

Député

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

Traités et conventions

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, Jean-Claude Decagny, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, 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-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, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Gilbert Roseau, 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 – un accord euro-méditerranéen original	9
A – Le perfectionnement du libre-échange 10	
1) Des échanges déjà intenses11	
2) Les innovations de l'accord de 199513	
B – Le renforcement de la coopération 14	
1) Une coopération élargie et approfondie14	
2) L'absence de coopération financière15	
C – Le volet politique 16	
1) Le dialogue politique16	
2) La clause sur les droits de l'Homme17	
II – le contexte régional	19
A – La situation du processus de paix 19	
B - Les relations euro-israéliennes 23	
1) La politique de l'Union vis à vis d'Israël et des Palestiniens23	
2) Vers la reconnaissance d'un Etat palestinien ?25	
3) Les contentieux commerciaux27	
CONCLUSION	31
EXAMEN EN COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

L'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, a été signé le 20 novembre 1995, quelques jours avant la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone qui s'est tenue les 27 et 28 novembre de la même année.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de ratification, cet accord *"se situe dans le prolongement des relations déjà étroites entre Israël et l'Union européenne"* et *"procède d'une volonté de soutenir le processus de paix au Proche-Orient... et de favoriser son succès en permettant à Israël de contribuer au développement économique et social de la région"*.

Les relations de l'Union européenne et d'Israël sont déjà denses et amicales. L'Union est liée à Israël par un nombre important d'accords de coopération dans les domaines les plus divers.

Outre les liens historiques entre les Israéliens et les Européens, cette densité se justifie par le fait qu'Israël est une démocratie qui a atteint un niveau économique exceptionnel. Il est donc naturel que ces relations trouvent un aboutissement avec la conclusion d'un accord d'association.

Par ailleurs, cette association peut jouer un rôle utile en faveur de la paix au Proche-Orient. Le processus lancé à Barcelone vise en effet à établir un dialogue politique multilatéral entre l'Union européenne et les Etats de la rive sud de la Méditerranée et à créer un partenariat économique et social sur la base d'un libre-échange organisé.

L'une des dimensions de ce projet économique consiste à encourager les échanges entre les Etats de la région. A ce titre, il est une contribution européenne au projet de Shimon Perès d'enraciner la paix par un réseau de relations économiques, sociales et culturelles entre Israël et ses voisins.

Pour ces deux raisons, on ne peut qu'approuver cet accord et souhaiter que toutes les dimensions du dialogue euro-méditerranéen se

concrétisent dans les délais les plus brefs.

Pour ces mêmes raisons, la Commission des Affaires étrangères n'a jamais considéré que la ratification de cet accord pouvait être dissociée du contexte et de l'actualité de la région.

Conclu alors que le processus d'Oslo était dans sa phase la plus dynamique, cet accord a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, alors que les relations isarélo-palestiniennes traversaient une crise profonde.

La plupart des Etats de la Communauté l'ont ratifié avant la fin de l'année 1997 alors que le processus de paix connaissait déjà de sérieuses difficultés. Quelques parlements nationaux ont assorti leur vote positif de motions désapprouvant la politique israélienne. Ce fut le cas de la Chambre des députés du Luxembourg, qui a voté une motion désapprouvant la décision d'établir une nouvelle implantation à Jérusalem, et des Etats généraux des Pays Bas qui ont adopté des motions sur les droits de l'Homme et le volet économique de l'accord.

A ce jour, treize Etats membres de l'Union européenne ont ratifié cet accord dont l'entrée en vigueur est aujourd'hui subordonnée à la ratification de la Belgique et à celle de la France.

En France, un premier projet de loi autorisant cette ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 31 juillet 1996. La Commission des Affaires étrangères a adopté ce projet à l'unanimité des membres présents, le 20 février 1997. Cependant, son examen en séance publique a été différé à la demande du Président de la Commission des Affaires étrangères, M. Valéry Giscard d'Estaing, afin que le vote des parlementaires puisse être éclairé par les conclusions d'une mission de la Commission en Israël et dans les Territoires. La dissolution de l'Assemblée nationale a empêché une nouvelle inscription à l'ordre du jour.

Un nouveau projet de ratification a été déposé dès le 16 juillet 1997 par le nouveau gouvernement mais il est apparu que le blocage du processus de paix justifiait que la Commission des Affaires étrangères procédât à un examen approfondi de la situation avant de délibérer sur ce texte. Une mission de la Commission s'est donc rendue en Israël et dans les Territoires du 13 au 18 septembre 1998. Elle était présidée par votre Rapporteur et se composait de Mme Bernadette Isaac-Sibille, député UDF du Rhône, de M. Jean-Jacques Guillet, député RPR des Hauts de Seine, et de Mme Monique Collange député socialiste du Tarn. Elle a rendu compte de ses conclusions devant la Commission le 4 novembre 1998, conclusions qui ont été publiées sous la forme d'un rapport d'information, intitulé « Europe-Israël-Palestine : accords euro-méditerranéens et processus de paix » (n° 1160). Entre-temps, après dix-neuf mois d'impasse, Benjamin

Netanyahou et Yasser Arafat étaient parvenus, le 23 octobre 1998, à conclure l'accord de Wye Plantation qui pouvait permettre de relancer le processus de paix.

Ce rapport d'information prenait en considération la perspective ouverte par l'accord de Wye Plantation. Néanmoins, il ne concluait pas à l'opportunité, pour l'Assemblée nationale, d'autoriser, à bref délai, la ratification de l'accord d'association et ce pour deux raisons.

En premier lieu, l'accord de Wye Plantation n'avait encore fait l'objet d'aucune mesure d'application concrète. Sans doute, il était encourageant qu'un tel accord ait pu être signé par un Premier Ministre qui s'était surtout illustré par son hostilité au processus d'Oslo et dont les initiatives et les exigences paraissaient inspirées par la volonté d'anéantir l'œuvre de ses prédécesseurs. Mais ces antécédents justifiaient précisément que l'administration israélienne soit jugée à ses actes.

En second lieu, la mission de la Commission des Affaires étrangères avait constaté que l'esprit et la lettre de l'accord d'association n'étaient déjà pas respectés par la partie israélienne et que le gouvernement israélien empêchait l'application d'un accord conclu entre l'Union européenne et les Palestiniens.

En effet, les dispositions techniques de l'accord d'association ont été mises en œuvre par anticipation à travers la signature d'un accord intérimaire afin de parachever la libéralisation des échanges, déjà largement engagée depuis la signature d'un accord de coopération datant de 1975. Par ailleurs, l'Union européenne a conclu le 24 février 1997 un accord intérimaire d'association avec l'OLP qui prévoit également de libéraliser les échanges entre l'Union et les Territoires autonomes.

Or, la mission avait pu constater les nombreux obstacles opposés par l'administration israélienne au développement de l'économie palestinienne dont certains affectaient la bonne application des accords européens.

Disons le d'emblée, aucune des deux raisons qui conduisaient à refuser cette ratification hier ne s'est évanouie aujourd'hui car le nouveau Premier ministre israélien n'a encore pu prendre aucune initiative dans ces domaines. Pourtant, du fait du changement politique en Israël, on peut raisonnablement espérer une reprise du processus de paix et une issue positive aux contentieux qui opposent Israël et la Communauté.

I – un accord euro-méditerranéen original

Signé le 20 novembre 1995, quelques jours avant la Conférence de Barcelone, l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, a vocation à se substituer lorsqu'il entrera en vigueur à un accord antérieur, en date du 11 mai 1975.

La nouvelle politique méditerranéenne de l'Union européenne repose, on le sait, sur deux piliers complémentaires. D'une part, un partenariat global, engagé lors de la Conférence de Barcelone, et lui-même constitué de trois volets (politique et de sécurité ; économique et financier ; social et humain). D'autre part, le renouvellement et l'approfondissement des accords bilatéraux de coopération conclus au cours des années 70 avec la plupart des pays du Maghreb et du Machrek.

En ce qui concerne les accords euro-méditerranéens d'association, un seul est à ce jour entré en vigueur, celui conclu avec la Tunisie. Deux accords sont en instance de ratification (Maroc et Jordanie) et les négociations sont toujours en cours avec le Liban, l'Egypte, l'Algérie et la Syrie. Les principales difficultés portent sur le volet agricole et sur la clause suspensive relative au respect des droits de l'Homme. (1)

Comme les autres accords bilatéraux traditionnels de coopération, l'accord de 1975 avec Israël avait une vocation essentiellement commerciale. Son objectif était d'éliminer progressivement les obstacles aux échanges entre les parties, conformément aux dispositions du GATT sur les zones de libre-échange. Il prévoyait l'élimination des droits de douane sur les produits industriels, en deux ans pour la CEE et en dix ans pour Israël, et comportait une série de concessions réciproques pour les produits agricoles. Ce texte de base a été ultérieurement complété par quatre protocoles additionnels, de portée variable. L'un d'eux, en date du 8 février 1977, relatif à la coopération financière, prévoyait la mise à disposition d'Israël de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Par la suite, ce protocole financier a fait l'objet de renouvellements périodiques jusqu'en 1996.

Par rapport à cet ensemble de textes, l'accord d'association du 20 novembre 1995 innove. Toutefois, le degré d'innovation est moindre que dans les autres accords euro-méditerranéens déjà conclus par l'Union européenne. Ces nouveaux accords sont fondés sur la mise en place, à terme, d'un libre-échange industriel, le renforcement de la coopération et l'instauration d'un dialogue politique. Dans le cas d'Israël, la perspective du

libre-échange n'a pas les mêmes implications, puisqu'elle était déjà envisagée par l'accord de 1975. En outre, le niveau de développement de l'économie israélienne induit certaines spécificités. Il faut avoir à l'esprit qu'Israël a le même niveau de revenu par habitant que la Grande-Bretagne et présente les structures d'une économie moderne, atypique dans la région du Proche-Orient.

Ce particularisme est à l'origine de différences entre l'accord d'association avec Israël et les autres accords euro-méditerranéens. La structure des textes n'est d'ailleurs pas identique. L'accord avec Israël compte neuf titres, alors que les accords avec le Maroc et la Tunisie en ont huit. Cela correspond à la plus grande diversité des domaines de coopération couverts par l'accord avec Israël, des titres spécifiques étant consacrés à la coopération scientifique et technologique d'une part, à la coopération dans les secteurs audiovisuel, culturel, de l'information et de la communication, d'autre part. A l'inverse, en raison de son niveau de développement, Israël n'est pas éligible aux financements en provenance du budget communautaire, ce qui explique l'absence de titre relatif à la coopération financière.

Toutefois, l'accord avec Israël poursuit des objectifs analogues aux autres accords euro-méditerranéens de la Communauté : améliorer les échanges, renforcer la coopération, instaurer un dialogue politique.

A – Le perfectionnement du libre-échange

La perspective n'est pas, en l'occurrence, l'établissement d'une zone de libre-échange, mais son renforcement, puisqu'un tel mécanisme a déjà été établi, selon un calendrier asymétrique, par l'accord de coopération de 1975. Dans la mesure où l'ouverture de l'économie israélienne est effective depuis 1989, l'accord d'association avec Israël ne comporte donc pas, à la différence des autres accords euro-méditerranéens, de calendrier de démantèlement tarifaire pour les importations de produits manufacturés en provenance de la Communauté.

L'accord de 1975 avait déjà permis un important développement des échanges entre la Communauté et Israël. Le nouvel accord devrait avoir, en tant que tel, des effets directs limités. En revanche, sa conclusion, dans la mesure où elle s'intègre dans la constitution d'une vaste zone de libre-échange euro-méditerranéenne, peut avoir un effet positif sur l'ensemble de la zone.

1) Des échanges déjà intenses

Sur le plan économique, Israël, avec un PIB de l'ordre de 100 milliards de dollars en 1998 figure parmi les trente premières puissances économiques mondiales et reste le pôle de croissance de la région. L'économie du pays est bien intégrée aux marchés américains et européens, zones avec lesquelles Israël a passé des accords de libre échange, et orientée vers les hautes technologies avec 3,2 % du PIB consacré à la recherche et au développement.

En tout juste 50 années, Israël s'est imposé comme une puissance économique régionale majeure. Son économie dispose d'un appareil productif performant et d'une main d'œuvre qualifiée et la structure des exportations privilégie les produits de haute technologie. Au plan financier, le pays a constitué une infrastructure bancaire solide et moderne et un marché boursier dont la capitalisation est forte.

Les dernières années ont été marquées par la mise place, en 1984, d'un plan de stabilisation qui a permis d'assainir l'économie : le déficit public a été ramené de 15% du PIB à 3% et l'inflation de 445 à 7%. Au total, grâce à la stabilisation des dépenses militaires en valeur, au tassement des coûts d'absorption des immigrés et aux plus-values fiscales engendrées par la croissance, la situation des finances publiques s'est considérablement assainie depuis le début des années 1990. Enfin, sous le coup des accords d'Oslo, l'activité a connu une période euphorique croissant à un rythme moyen de 6% l'an jusqu'au premier semestre 1996.

Pour autant, Israël connaît depuis 1996, après ces années de forte croissance, une situation économique de transition ; la croissance du PIB (1,9% en 1998 pour 2,4% en 1997), s'est ralentie par rapport au cycle enregistré depuis le début des années 1990 et devrait rester aux environs de 2% en 1999. Le ralentissement constaté s'est traduit par une baisse des recettes fiscales entraînant une certaine dérive budgétaire (le déficit public devrait atteindre 3% pour 1998 pour une prévision initiale de 2,4%). Si la politique monétaire rigoureuse suivie par la Banque Centrale a effectivement permis de maîtriser l'inflation, le niveau élevé des taux d'intérêts a eu pour effet d'alourdir la dette interne (80% du PIB et 15% des dépenses). La dette extérieure reste, pour sa part, stabilisée aux alentours de 20 milliards de dollars.

Enfin, l'économie israélienne, largement tournée vers l'extérieur, souffre de l'impact de la crise asiatique (le poids des principaux pays asiatiques représente environ 11% du total des exportations israéliennes).

La Communauté européenne est le premier partenaire commercial d'Israël, devant les Etats-Unis et le Japon. Elle est, de loin, le premier fournisseur de l'Etat d'Israël, puisqu'elle fournit à celui-ci près de la

moitié de ses importations, contre 18% seulement pour les Etats-Unis. En revanche, la 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.

L'excédent structurel que dégage la Communauté européenne dans ses échanges avec Israël a eu tendance à s'accroître au cours des dernières années : les exportations israéliennes vers l'Union européenne (6,2 milliards d'écus en 1997) sont nettement moins élevées que les importations israéliennes en provenance de l'Union européenne (11,4 milliards d'écus la même année).

Toutefois la part de marché de l'Union a reculé en 1997 : les importations en provenance de l'Union ont diminué de 4,4% alors que les exportations israéliennes progressent légèrement ; + 2% en 1997. Israël a enregistré un déficit commercial avec l'Union de près de 8 milliards de dollars l'an dernier.

Dans l'interprétation de ces statistiques, il convient toutefois de prendre en compte la part prise par les importations de diamants et de pierres précieuses brutes : selon la Commission européenne, le quart des importations israéliennes en provenance de la Communauté est en réalité constitué par des achats en Europe de diamants qui sont ensuite traités et réexportés par Israël vers la Communauté. En dehors des diamants, Israël importe principalement de la Communauté des biens d'équipement, des produits chimiques et des matériels de transport, tandis que ses principales exportations sont les métaux, l'électronique, les vêtements et les produits agro-alimentaires.

La France entretient avec Israël des relations commerciales bilatérales excédentaires mais relativement modestes. Nos entreprises ont toutefois su profiter de l'ouverture de l'économie israélienne comme en témoigne l'évolution du volume du commerce bilatéral (de 7,6 milliards de francs en 1991 à plus de 11,7 milliards de francs en 1998). Notre excédent commercial (1,4 milliards de francs) a légèrement diminué en 1998 : les exportations françaises ont atteint 6,56 milliards de francs (+ 6,8%) et les importations 5,16 milliards de francs (+15,2%).

Cinquième fournisseur d'Israël (hors commerce des diamants), la part de marché de la France reste en deçà de 5%. Cette place modeste en comparaison des autres pays européens (Allemagne : 11,4%, Italie : 8,3%, Royaume-Uni 7,8%) s'explique encore largement par une certaine frilosité et une relative méconnaissance du potentiel d'Israël de la part des entreprises françaises. Hors pétrole, Israël est cependant notre premier partenaire commercial au Proche-Orient.

La présence française en Israël peut être estimée à environ 100.000 personnes. Au demeurant, la population francophone dépasse largement ce chiffre : selon un sondage récent, 22% de la population aurait une connaissance du français plus ou moins élaborée.

2) Les innovations de l'accord de 1995

Le nouvel accord d'association a pour objectif de renforcer le système de libre-échange instauré par l'accord précédent, dans le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Les innovations ne concernent pas le secteur industriel, pour lequel le libre-échange est déjà une réalité, mais le régime applicable aux produits agricoles. Pour ces derniers, la Communauté et Israël n'envisagent pas une libéralisation complète, mais se donnent pour objectif la mise en oeuvre progressive d'une plus grande libéralisation de leurs échanges. En pratique, certaines concessions existantes sont améliorées, notamment pour les agrumes et les fleurs coupées, et des concessions nouvelles sont introduites pour d'autres produits, comme le maïs doux. En contrepartie, les exportations agricoles de la Communauté vers Israël bénéficieront d'une série de concessions en vue de maintenir les courants d'échanges existants.

En outre, d'autres dispositions de l'accord d'association sont de nature à faciliter les relations économiques entre les Parties. Il en est ainsi de l'élargissement du champ de l'accord au droit d'établissement et aux services : une telle extension, destinée à tenir compte de la conclusion de l'accord GATS, permettra de libéraliser les échanges dans un domaine où les pays de l'Union européenne, et la France en particulier, ont des intérêts à l'exportation. On peut également signaler l'engagement d'Israël à respecter des règles de concurrence s'inspirant du droit communautaire et à mettre en place une protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.

Les stipulations commerciales de l'accord d'association sont, selon une procédure courante, mises en oeuvre par anticipation, sans attendre l'achèvement des procédures de ratification, par le biais d'un accord intérimaire. Celui-ci, touchant aux seules compétences communautaires, n'avait pas à être ratifié par les Etats membres. Entré en vigueur le 1er janvier 1996, il ne provoque pas en tant que tel d'effets macro-économiques, puisque le libre-échange industriel était déjà une réalité. Dans le domaine agricole, Israël a, selon la Commission européenne, d'ores et déjà utilisé la quasi-totalité de ses quotas. L'accord intérimaire a, depuis son entrée en vigueur, été complété par la signature, le 10 juillet 1997, d'un accord sur les marchés de télécommunications et d'un accord sur les marchés publics, ainsi que par un accord de coopération scientifique et technique, renouvelé en

février 1999.

B – Le renforcement de la coopération

Les domaines de coopération sont plus nombreux que dans l'accord de 1975. Ils sont également plus vastes que dans les autres accords euro-méditerranéens. En revanche, la coopération économique relève d'une logique différente, en raison du niveau de développement d'Israël, et il n'existe pas de coopération financière.

1) Une coopération élargie et approfondie

L'accord d'association prévoit l'instauration d'une coopération entre l'Union européenne et Israël dans des domaines 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.

Il s'agit d'une part de la coopération dans les domaines de l'audiovisuel, de la culture, de l'information et de la communication. Dans les autres accords euro-méditerranéens, ce secteur est décrit de manière beaucoup moins précise, au sein d'un titre global sur la coopération sociale et culturelle. Avec Israël, la coopération culturelle se limitait jusqu'à présent à la participation de l'Etat israélien à certains programmes lancés dans le cadre de la politique méditerranéenne globale de l'Union européenne (MED-MEDIA en matière audiovisuelle ou MED-CAMPUS pour la coopération universitaire). L'accord d'association permettra de favoriser la réalisation de coproductions et d'encourager les échanges de jeunes, les échanges entre universités et les échanges artistiques.

D'autre part, l'accord d'association consacre un titre particulier à la coopération scientifique et technique, qui n'est pas mentionnée dans les autres accords euro-méditerranéens.

Une telle coopération fonctionne activement entre la Communauté et Israël depuis 1983, dans le cadre de l'accord de 1975. Des organismes de recherche israéliens ont pu participer à divers projets de recherche, tant bilatéraux que multilatéraux, ainsi que, depuis 1992, à une recherche régionale méditerranéenne par le biais du programme Avicenne. Pour approfondir cette coopération, jugée très satisfaisante, la Communauté et Israël ont décidé de négocier, parallèlement aux pourparlers sur l'accord d'association, un accord de coopération scientifique et technique.

L'article 40 de l'accord d'association fait référence à cet accord spécifique, qui a été signé le 25 mars 1996 et prévoit notamment l'accès des organismes de recherche israéliens à certains programmes adoptés dans le cadre du quatrième PCRD (programme-cadre communautaire de recherche et de développement), à l'exclusion du secteur nucléaire. Il est entré en vigueur le 6 août 1996.

Moyennant une contribution de chaque Etat membre (fixée au prorata de son PNB) et sur la base d'appels d'offres lancés par la Commission, le PCRD permet le financement maximum de 75% des coûts d'un projet présenté par un groupement d'entreprises ressortissantes des Etats membres du programme et jusqu'à la totalité des dépenses en recherche développement d'un projet présenté par des institutions de recherche.

L'adhésion tardive d'Israël au Programme lui a coûté cher : l'Etat d'Israël a participé seulement aux trois dernières années du Programme quinquennal. Israël n'a pu soumettre que pour un tiers environ de l'enveloppe globale alors que les deux tiers des projets avaient été lancés au début du Programme. Au total, pour une contribution de l'ordre de 100 millions d'écus, le taux de retour financier israélien est voisin de 55%.

Le 22 décembre 1998, l'Union Européenne a adopté le 5^{ème} PCRD et lui a alloué une enveloppe financière globale de 14,96 milliards d'euros, correspondant à 5% de l'investissement annuel consenti dans l'Europe des Quinze en matière de recherche et de développement technologique.

L'accord de coopération scientifique avec Israël a été renouvelé en février 1999.

2) L'absence de coopération financière

A la différence des autres accords euro-méditerranéens, l'accord avec Israël ne comporte pas de dispositions sur la coopération financière. Cela vient de ce que, compte tenu de son niveau de développement, Israël n'est pas éligible en tant que tel à des financements en provenance du budget communautaire. Toutefois, il bénéficie de prêts de la BEI et peut participer à des programmes régionaux dans le cadre de la politique méditerranéenne globale de la Communauté.

Les prêts de la BEI, prévus par les protocoles financiers successifs, ne sont en général pas accompagnés de bonifications d'intérêts. Ils ont porté, jusqu'en 1996, sur un montant total de 215 millions d'écus. Alors que, jusqu'au début de l'actuelle décennie, ces prêts étaient destinés

exclusivement au développement des PME, le quatrième protocole financier (1992-1996) a marqué une évolution, les prêts programmés étant consacrés à la fois au soutien des PME et à des actions dans le domaine de l'environnement.

Le nouvel accord ne modifiera pas de manière substantielle ces modalités de financement. La déclaration concernant la coopération économique qui figure à l'Acte final de l'accord est rédigée en ces termes : "Israël reste éligible au financement, sur le budget communautaire, des programmes de coopération régionale dans la Méditerranée, ainsi que d'autres lignes budgétaires horizontales concernées. Israël reste également éligible aux prêts de la BEI ..." Cela signifie qu'à la différence des autres pays tiers méditerranéens, Israël ne disposera pas d'un programme indicatif national au titre du règlement MEDA. En revanche, il pourra participer à certains projets dans le cadre du programme indicatif régional, qui porte sur environ 10% de l'enveloppe globale.

C – Le volet politique

Comme tous les accords conclus dans la période récente par la Communauté européenne, l'accord d'association avec Israël comporte un volet politique, constitué de deux éléments.

1) Le dialogue politique

L'accord prévoit la mise en place d'un dialogue politique régulier qui pourra porter sur tous les sujets d'intérêt commun, et notamment la paix, la sécurité et la démocratie (article 4).

Un tel mécanisme existe dans les autres accords euro-méditerranéens. Il traduit à la fois l'extension de la compétence de l'Union européenne au domaine de la politique étrangère et de sécurité et sa volonté de ne pas limiter aux questions économiques ses relations avec ses partenaires méditerranéens. Le seul particularisme notable, dans l'accord avec Israël, concerne les cadres dans lesquels ce dialogue sera appelé à se dérouler. 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.

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.

2) La clause sur les droits de l'Homme

La formulation de cette clause dans l'accord avec Israël est presque identique à celle qui figure dans l'accord conclu quelques mois plus tôt avec la Tunisie, sous réserve de deux légères différences qui ne paraissent pas avoir de signification politique. En revanche, elle s'écarte un peu de la rédaction retenue dans les accords européens et les accords de partenariat, ainsi que de celle de l'accord d'association avec le Maroc, signé en février 1996. Dans ces divers textes, il est fait référence à des documents précis liés au processus CSCE ou à la Charte des Nations Unies, l'accord avec le Maroc se référant quant à lui à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Au contraire, l'accord avec Israël se réfère de manière très générale au "respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques".

Cette différence de rédaction n'a toutefois pas d'implication quant à la portée juridique de cette clause : dans tous les cas, 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.

Une telle clause existe, on l'a dit, dans tous les accords internationaux conclus récemment par la Communauté européenne. Son efficacité est parfois contestée, certains considérant, non sans scepticisme, qu'elle est vouée à rester théorique. Au demeurant, Israël est sans conteste, et de loin, l'Etat le plus démocratique, et même la seule démocratie, de la région. C'est aussi le pays du Proche-Orient où les droits de la défense sont le mieux respectés. Toutefois, la situation des droits de l'Homme demeure préoccupante dans les territoires occupés. Il n'est donc pas exclu que la clause "droits de l'Homme" de l'accord d'association puisse avoir un effet dissuasif.

Cet accord comporte de nombreuses dispositions qui permettront d'approfondir le dialogue entre l'Union européenne et Israël.

Mais sa ratification ne peut être dissociée du contexte régional.

II – le contexte régional

Votre Rapporteur examinera successivement la situation du processus de paix et l'état des relations israélo-européennes.

A – La situation du processus de paix

Au lendemain des élections israéliennes, où en est le processus de paix ?

Votre Rapporteur rappellera très brièvement quels étaient l'esprit, les engagements et les limites des différents accords israélo-palestiniens signés entre 1993 et 1997.

Ces accords prévoyaient que les négociations devaient aboutir à un accord de règlement définitif avant le 4 mai 1999. En effet, ils ne reconnaissaient pas l'objectif de créer à terme un Etat palestinien et renvoyaient les questions les plus sensibles aux négociations finales : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les Etats voisins.

En revanche, les accords ont consacré un principe - la paix contre les territoires – et permis la création d'une Autorité palestinienne, dirigée par Yasser Arafat.

Ils ont permis également de mettre en œuvre une autonomie d'une partie des territoires occupés. Ceux-ci ont été divisés en trois zones (A, B et C) ; l'ampleur des compétences accordées à l'Autorité palestinienne variant d'une zone à l'autre. Il était prévu également que des redéploiements étendent progressivement la superficie des territoires autonomes et que l'économie palestinienne puisse se développer à travers l'ouverture d'un aéroport et d'un port à Gaza, la création d'un passage sûr entre Gaza et la Cisjordanie et la circulation des travailleurs palestiniens.

La sécurité d'Israël devait être mieux assurée. Les Palestiniens s'engageaient à réviser la Charte de l'OLP et à coopérer avec les autorités israéliennes dans la lutte contre le terrorisme.

En d'autres termes, les accords d'Oslo ne prétendaient pas apporter une solution immédiate à un conflit vieux d'un demi-siècle mais créer une relation de confiance entre les peuples et leurs dirigeants.

On sait que cette confiance a été fortement ébranlée par les attentats terroristes perpétrés par la branche militaire du Hamas. Mais il ne fait aucun doute que cette confiance a été surtout détruite par la politique de Benjamin Nétanyahou.

La signature, le 23 octobre 1998, du mémorandum de Wye Plantation avait fait espérer une relance de l'application de l'accord intérimaire de Taba. Ce dernier, signé le 28 septembre 1995, devait se traduire par une extension de la superficie des zones placées sous le contrôle de l'Autorité palestinienne mais le gouvernement de M. Nétanyahou s'était montré particulièrement intransigeant quant à l'ampleur du redéploiement et aux conditions auxquelles il souhaitait que les Palestiniens souscrivent dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Le mémorandum de Wye Plantation a fixé l'ampleur et le rythme du redéploiement. Il prévoit que les territoires de Cisjordanie placés en zone A représenteront 18,2% du territoire au lieu de 3% au moment de la signature de l'accord ; ceux placés en zone B, 25,8% au lieu de 25% et ceux placés en zone C, 56% au lieu de 69%. Ce redéploiement devait se réaliser en trois phases successives.

Le mémorandum prévoyait également de relancer les négociations à propos de la libre circulation des personnes et des biens entre Israël et les Territoires : ouverture de l'aéroport de Gaza et de la zone industrielle de Karni , construction d'un port à Gaza, création de deux passages sûrs entre Gaza et la Cisjordanie, augmentation du nombre de travailleurs palestiniens admis en Israël, examen de mesures susceptibles de développer les relations économiques entre les Territoires et Israël.

Des dispositions sur la sécurité d'Israël prévoyaient une nouvelle révision de la Charte de l'OLP et l'instauration d'une coopération étroite dans la lutte contre le terrorisme, avec une participation très forte des Etats-Unis. Par ailleurs, un accord annexé prévoyait la libération en trois vagues de 750 prisonniers palestiniens détenus en Israël.

Sur la question de Jérusalem et des colonies, Wye Plantation était assez obscur puisqu'il se bornait à exclure toute initiative unilatérale qui changerait la situation en Cisjordanie ou à Gaza.

L'accord comportait également un calendrier d'application précis qui devait aboutir à une mise en œuvre complète d'ici le 25 janvier 1999.

Cependant, après un début de mise en œuvre, cette application a été suspendue par le précédent gouvernement israélien.

Le 20 décembre 1998 le gouvernement israélien a subordonné cette application à cinq conditions qui ont été rejetées par les Palestiniens : abandon de l'intention de proclamer unilatéralement un Etat et à déclarer Jérusalem pour capitale, arrêt de la violence et de l'incitation à la violence, pas de demande de libération de prisonniers palestiniens « ayant du sang sur les mains », collecte et destruction des armes illégalement détenues, arrestation d'auteurs de meurtres, coopération anti-terroriste avec Israël.

Les Etats-Unis, à qui échoit une responsabilité importante dans l'application de l'accord, ont considéré comme inacceptables ces conditions unilatérales, qui ne figurent pas dans l'accord, mais n'ont pas réussi à convaincre M. Nétanyahou de revenir sur sa décision. Contesté de toutes parts, celui-ci a décidé, le 22 décembre, de convoquer des élections anticipées.

Les propos du Président William Clinton à Gaza, le 14 décembre, ont dénoté un rapprochement marqué à l'égard des Palestiniens. Pour la première visite d'un Président américain dans les territoires palestiniens, il y a en effet soutenu la « possibilité pour le peuple palestinien de construire son avenir sur sa propre terre », ce qui a été interprété par certains comme un appui indirect aux aspirations étatiques palestiniennes. Mais les Etats-Unis, comme Israël, restent opposés à une éventuelle proclamation unilatérale de l'Etat palestinien.

Seule la première des trois phases de redéploiement prévues a été réalisée. Ce redéploiement a permis le passage de 2% de la superficie de la Cisjordanie de zone C en zone B et de 7,1% de zone B en zone A. Ces 9,1% de territoires qui ont changé de statut représentent une superficie de 531 km².

La politique de colonisation n'a pas été gelée.

Les autorités israéliennes ont libéré 250 prisonniers palestiniens, dont 150 de droit commun, alors que les Palestiniens s'attendaient à des libérations de prisonniers politiques.

Un accord sur l'aéroport de Gaza a permis la mise en service de l'aéroport mais celui-ci ne peut encore accueillir du fret car les autorités israéliennes considèrent que le transport par containers pose des problèmes de sécurité.

Ni la question du port de Gaza, ni celle de la création de passages sûrs n'ont véritablement progressé.

En revanche, les autres dimensions du dialogue sur l'économie palestinienne ont évolué plus favorablement. Des progrès ont été enregistrés

sur le nombre de permis de circulation pour les travailleurs palestiniens, sans atteindre toutefois le chiffre fixé à 70 000. De nouvelles infrastructures ont été mises en place au point de passage de Karni. Les restitutions fiscales à l'Autorité palestinienne ont augmenté.

Ces dernières évolutions ont sans doute contribué, avec la nette réduction du nombre de jours de bouclage des territoires, à un début de redressement de l'économie palestinienne en 1998.

Mais cette reprise est insuffisante pour inverser la baisse continue du PIB par habitant constaté depuis 1994. Elle est principalement due à la progression du nombre de travailleurs palestiniens en Israël et les entreprises palestiniennes ne semblent pas en avoir bénéficié, notamment parce que les principaux obstacles aux échanges ne se sont pas relâchés.

Les Palestiniens, pour leur part, ont respecté leurs engagements en matière de sécurité.

Aux termes du mémorandum de Wye Plantation, les Etats-Unis sont juges des engagements pris par l'Autorité palestinienne en matière de lutte contre le terrorisme. Cette tâche ayant été confiée à la CIA, les résultats enregistrés ne sont pas connus avec exactitude. Cependant, les Etats-Unis jugent que le respect des engagements pris est globalement satisfaisant.

Les indications recueillies sur place font état d'une lutte sans pitié de l'Autorité palestinienne contre le terrorisme, au prix d'une aggravation de la situation des droits de l'Homme et du maintien de la coopération avec Israël, même en période de tension.

La meilleure illustration de ces résultats est l'absence d'attentats anti-israéliens depuis l'été 1997. Le précédent gouvernement israélien a, par contre, critiqué la mansuétude dont Yasser Arafat fait preuve à l'égard de l'aile politique du Hamas, notamment à l'égard de son dirigeant, le cheikh Yassine. Mais cette stratégie a permis à Yasser Arafat de disqualifier un peu plus les partisans de l'action violente.

Il apparaît donc que l'Autorité palestinienne a respecté ses engagements. En outre, après des atermoiements, l'Autorité a également renoncé à proclamer unilatéralement un Etat palestinien dès le terme de la période intérimaire.

Au bout du compte, cette application partielle de Wye Plantation aura davantage exacerbé l'impatience des Palestiniens et accru leur déception par rapport au processus lancé à Oslo.

A Oslo, les Palestiniens ont renoncé à la création d'un Etat palestinien sur la totalité du territoire de la Palestine mandataire. Ils se sont engagés sur la voie des compromis périlleux dans l'espoir que la dynamique de paix aboutirait à un résultat final acceptable.

L'autonomie qui leur a été concédée ne concerne qu'une petite partie du territoire de la Cisjordanie. Les Territoires autonomes sont aujourd'hui de petites enclaves menacés d'asphyxie du fait des obstacles aux échanges posés par l'administration israélienne.

Pourtant, l'autorité de Yasser Arafat n'a pas encore été remise en cause. Le Président de l'Autorité palestinienne paraît avoir réussi à contenir l'influence du Hamas. Tout dernièrement, il a réussi à convaincre les Palestiniens qu'il convenait de différer la proclamation unilatérale d'un Etat palestinien.

Il est évident que ce calme relatif ne pourra se maintenir si les dirigeants palestiniens n'obtiennent pas rapidement satisfaction sur un certain nombre d'engagements pris par le précédent gouvernement israélien.

B - Les relations euro-israéliennes

1) La politique de l'Union vis à vis d'Israël et des Palestiniens

L'influence de l'Union européenne au Proche-Orient est souvent dénigrée par les observateurs. Sans doute, le rôle politique de l'Europe peut paraître négligeable comparé à celui des Etats-Unis qui ont une relation privilégiée avec l'Etat d'Israël depuis l'origine et sont parvenus, tout récemment, à en nouer de solides avec les Palestiniens. Cependant, l'Union est le principal bailleur de fonds à l'Autorité palestinienne et son projet d'établir un partenariat euro-méditerranéen peut favoriser la paix dans la région.

Surtout, depuis 1996, elle tente de jouer un rôle politique plus actif ce qui l'a conduite parfois à s'opposer au gouvernement israélien, sans jamais rompre le dialogue, ni adopter formellement des sanctions. Dans cette évolution, la France a joué un rôle de premier plan qui l'a souvent exposée à la vindicte du précédent gouvernement israélien.

En 1996, l'Union a désigné un envoyé spécial pour le Proche-Orient, M. Miguel Angel Moratinos, que notre Commission a eu l'occasion d'entendre le 12 mai 1998. Cette personnalité a été associée à toutes les péripéties diplomatiques du processus de paix. Elle a conduit un dialogue avec Israël à propos de la situation de l'économie palestinienne. Elle a supervisé les travaux des observatoires créés par l'Union, sur les

implantations, la situation des droits de l'Homme et Jérusalem.

L'Union a condamné à de nombreuses reprises la politique d'Israël. Ainsi, le 23 décembre 1998, l'Union a "vivement regretté la décision prise par le gouvernement israélien de suspendre la mise en œuvre du mémorandum de Wye River".

Pendant quelques mois, le renouvellement de l'accord de coopération scientifique et technique a été différé. Notre Commission a d'ailleurs participé à cette dernière initiative, en adoptant, sur le rapport de Mme Bernadette Isaac-Sibille, une résolution demandant au gouvernement, lors de la conclusion de l'accord, de prendre en compte l'application du calendrier annexé à l'accord de Wye River.

Dès l'origine, Israël s'est opposé fermement à ce lien politique, allant même jusqu'à évoquer son retrait pur et simple du PCRD. Pour les autorités de Tel Aviv, la continuation de la coopération scientifique et technologique entre Israël et l'Union devait être stable et certaine, et non assujettie aux vicissitudes politiques.

La presse israélienne a évoqué ce différend. La France était ainsi montrée du doigt comme l'Etat membre qui menait campagne au sein de l'Union contre l'accession d'Israël au programme. Israël comptait sur la présidence allemande pour faire fléchir la position française alors que la Commission - tout en s'abritant derrière une décision du Conseil - s'efforçait de favoriser la levée des obstacles.

La presse israélienne s'est finalement félicitée de l'admission d'Israël au 5^{ème} programme. Elle a souligné cependant que l'admission est intervenue « contre les objections de la France » et mentionné que l'Allemagne s'est prononcée, dès le début, en faveur de l'admission d'Israël.

L'Union a également pris l'initiative d'établir des relations étroites avec l'Autorité palestinienne.

L'Union est le premier bailleur de fonds des Palestiniens, avec 55% de l'aide pour la période 1993/97, contre seulement 10% pour les Etats-Unis. Outre les contributions bilatérales des Etats membres, la Communauté aura engagé plus de 600 millions d'euros de dons, dont 168 pour l'UNRWA, et 184 de prêts de la BEI. Lors de la Conférence des donateurs du 30 novembre, l'Union a annoncé le montant de 400 millions d'euros pour la période 1999-2003.

La part de MEDA s'élève à 124 millions d'euros pour 1996/99, dont 66 pour 1996/98. La totalité des crédits 1996/98 ont été engagés ; le

taux d'exécution (78%, soit 52 millions d'euros) est le plus élevé parmi les bénéficiaires. Outre une forte composante « aide budgétaire », l'enveloppe MEDA est consacrée à des projets d'infrastructure, d'éducation, de santé et de développement institutionnel.

S'agissant de l'UNRWA (agence des Nations-Unies chargée de l'aide aux réfugiés), le versement de la contribution communautaire est actuellement bloqué, la Commission n'ayant toujours pas engagé les négociations en vue de la conclusion de la 10ème Convention triennale CE-UNRWA. Ce retard a pour conséquence l'aggravation de la situation financière de l'agence, qui court le risque de se trouver rapidement en situation de cessation de paiements, avec les conséquences que cela implique pour les camps de réfugiés et la stabilité dans la région.

Par ailleurs, l'Union a conclu un accord intérimaire avec l'OLP.

2) *Vers la reconnaissance d'un Etat palestinien ?*

Par la déclaration adoptée par le Conseil européen de Berlin, le 26 mars 1999, l'Union européenne a demandé à M. Arafat de repousser l'échéance du 4 mai 1999, qui marquait la fin de la période intérimaire prévue par les accords d'Oslo, tout en confirmant et en précisant son appui aux aspirations étatiques palestiniennes.

La dernière expression publique officielle de l'Union concernant l'Etat palestinien remontait au Conseil européen de Cardiff, en juin 1998. Dans ses conclusions, le Conseil *"appelait Israël à reconnaître le droit des Palestiniens à l'autodétermination, sans exclure la possibilité d'un Etat"*. Il reprenait là un passage de "l'appel européen pour la paix au Proche-Orient" lancé un an auparavant par le Conseil européen d'Amsterdam. Cette fois-ci, l'Union *"réaffirme le droit permanent et sans restriction des Palestiniens à l'autodétermination, incluant la possibilité d'un Etat, et souhaite l'accomplissement prompt de ce droit"*. Elle déclare ensuite *"sa disposition à envisager la reconnaissance d'un Etat palestinien le moment venu"*.

Cette déclaration marque donc trois avancées en ce qui concerne l'Etat palestinien : un appui de principe dénué d'ambiguïté à sa création, le souhait que celle-ci soit rapide et la possibilité de le reconnaître.

L'Europe ne fait pas dépendre cette création de la négociation avec Israël. La déclaration mentionne explicitement qu'il ne saurait y avoir de veto. Cependant, l'Union réaffirme son soutien à une solution négociée et appelle à une reprise prompt des négociations sur le statut final. En appelant à une prolongation de la période intérimaire au delà de l'échéance du 4 mai, elle entendait que soit donnée une nouvelle chance à une solution

négoziée, ce qui était dans l'intérêt de tous.

Elle considère toutefois que ces négociations ne doivent pas s'éterniser : en fixant pour objectif une période d'un an pour leur achèvement, ce qui n'engage bien sûr qu'elle-même, l'Europe entend inciter les parties à aboutir rapidement à des résultats concrets.

Tout le monde, y compris en Palestine, préfère que la création de l'Etat palestinien soit acceptée en Israël, donc qu'elle soit agréée au cours des négociations : l'Europe dit aux Israéliens que cette création à travers des négociations irait dans leur intérêt.

Que se passerait-il si les négociations n'étaient pas menées de bonne foi et traînaient en longueur ? Les Européens considèrent que le droit à l'autodétermination, qui comprend celui de créer un Etat, ne saurait être soumis à aucun veto, y compris de la part d'Israël. En d'autres termes, les Palestiniens sont libres de proclamer leur Etat quand ils le veulent, c'est leur droit ; ce n'est pas notre responsabilité mais la leur. Nous souhaitons cependant qu'ils laissent sa chance à la négociation, pour un certain temps encore. La création de l'Etat ne peut cependant pas être subordonnée au succès de cette négociation.

Si des négociations sérieuses n'étaient pas relancées, ou si dans un an elles n'avaient pas abouti à des résultats tangibles, il en irait autrement : l'Europe envisagerait alors de reconnaître un Etat que les Palestiniens auraient proclamé, en accord avec les principes de base du processus de paix au Proche-Orient.

Les pays européens gardent donc la liberté de se prononcer à tout moment sur la reconnaissance de l'Etat palestinien.

En adoptant cette déclaration, l'Europe joue un rôle politique dans cette phase importante du processus de paix au Proche-Orient : elle contribue à donner une nouvelle chance à la négociation entre les deux parties, qui ont un intérêt commun à une issue raisonnable.

Cette déclaration n'a rien d'anti-israélien. Elle n'est dirigée contre personne. Au contraire, elle laisse à Israël un délai supplémentaire pour se préparer de façon ordonnée à la création d'un Etat palestinien. Il est de l'intérêt d'Israël que cela se fasse dans les meilleures conditions possibles.

3) Les contentieux commerciaux

Cette dimension des relations euro-israéliennes, concerne plus directement l'accord d'association qui nous est soumis.

En effet, l'Union a cherché à obtenir d'Israël une application plus rigoureuse de l'accord intérimaire qui la lie à Israël et anticipe l'entrée en vigueur de l'accord d'association.

L'article 38 de l'accord intérimaire fait l'objet d'une divergence d'interprétation importante. Son texte précise que l'accord s'applique au territoire d'Israël mais les Israéliens considèrent, jusqu'à présent, que ce territoire inclut Jérusalem et que le territoire douanier d'Israël s'étend aux territoires occupés, en particulier aux implantations. En conséquence, Israël considère que les produits originaires de ces territoires peuvent être exportés vers l'Union européenne sous label israélien. Entre 1975 et 1998, la Communauté ne s'est pas opposée à cette pratique mais, depuis, la Commission européenne, à l'instigation du Conseil des Communautés, la conteste. Le 13 mai 1998, elle a adopté à ce propos une communication qui préconisait des « mesures propres à mettre fin » à cette situation.

Cette question a une conséquence directe pour l'application de l'accord d'association soumis à notre approbation. En effet, l'article 83 de cet accord reprend les dispositions de l'article 38 de l'accord intérimaire.

Un autre aspect n'a rien à voir avec le contexte politique régional : la Commission européenne a constaté, à partir des fraudes sur le commerce du jus d'orange, qu'Israël n'avait pas pris les mesures internes de contrôle de l'origine exigées par l'accord. Depuis 1993, l'origine réelle des jus d'oranges exportés par Israël vers l'Union européenne apparaissait sujette à caution. En réalité, ces jus venaient du Brésil. Ce n'est qu'en novembre 1997 que les autorités israéliennes ont reconnu l'existence de fraudes et se sont engagées à appliquer effectivement les protocoles à l'accord intérimaire relatifs aux règles d'origine et à la coopération administrative. Malgré cet engagement, ce litige n'a absolument pas progressé.

Par ailleurs, la précédente administration israélienne se montrait peu disposée à conduire des négociations dans le cadre du comité de coopération, institué par l'accord intérimaire, qui ne s'est pas réuni depuis novembre 1997.

Le gouvernement de M. Nétanyahou s'est opposé également à l'application de l'accord intérimaire conclu par l'Union européenne avec l'OLP (accord CE/OLP).

L'accord intérimaire euro-méditerranéen d'association, relatif aux échanges et à la coopération, a été signé à Bruxelles le 24 février 1997 entre la Communauté et l'OLP. Il est entré en vigueur le 1er juillet 1997. A cette occasion, l'Union et l'OLP ont également adopté une déclaration conjointe sur le dialogue politique.

Par rapport aux autres accords euro-méditerranéens, celui-ci comporte des dispositions spécifiques, tenant compte du statut spécial de l'OLP. Il était ainsi prévu que, le 4 mai 1999 au plus tard, débuteraient des négociations préparatoires à la conclusion d'un accord d'association euro-méditerranéen.

Pour l'essentiel, l'accord CE-OLP prévoit l'instauration progressive d'une zone de libre-échange, sur une période transitoire n'excédant pas le 31 décembre 2001; le volet agricole devait être réexaminé à partir du 1er janvier 1999. Il comprend également de vastes domaines de coopération. Enfin, comme les autres accords euro-méditerranéens, il est assorti d'un protocole sur les règles d'origine et la coopération administrative.

La persistance des tensions avec Israël a rendu l'accord inapplicable. Sur le fond, Israël conteste la validité de cet accord, au motif que le Protocole de Paris aurait créé une « enveloppe douanière commune » entre Israël et les Territoires. Israël continue à exporter, au titre du régime préférentiel CE-Israël et sous label « made in Israël », des produits originaires des territoires palestiniens. Les consultations tenues entre la Commission et les autorités israéliennes n'ont pas abouti; tout au plus ces dernières envisagent-elles « d'admettre » l'existence de l'accord CE-OLP tout en continuant à contrôler le commerce palestinien.

Afin de contourner cette difficulté, Israël a demandé l'instauration d'un cumul régional de l'origine au Machrek.

Si cette requête est légitime dans la perspective de la création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, il reste que les conditions nécessaires à sa mise en oeuvre sont loin d'être réunies, en raison des entraves mises par Israël à la pleine application de l'accord CE-OLP. Les Palestiniens y sont d'ailleurs opposés, ce dispositif revenant à légitimer une situation de dépendance totale à l'égard d'Israël.

Lors du Conseil affaires générales du 29 juin 1998, les ministres des Quinze ont rappelé leur détermination à assurer la pleine application de l'accord CE-OLP. Ils ont également souligné le lien existant entre le bon fonctionnement des accords conclus par l'Union et la mise en place d'un cumul.

Les évolutions survenues au cours de ces dernières semaines ont conduit la France à inciter ses partenaires des Quinze à faire progresser le dossier de l'accord CE-OLP, sur lequel le Conseil n'a pas eu l'occasion de se prononcer depuis juin 1998. Nous avons notamment demandé à la Commission de préparer un rapport sur la mise en place de l'accord ; nous avons également suggéré de convoquer le comité mixte qui n'a jamais été

réuni et de commencer les travaux en vue de la renégociation de l'accord actuel et de la conclusion d'un accord d'association à part entière. Les Palestiniens sont également demandeurs : dans une lettre adressée le 10 mars dernier au Vice-Président MARIN, le ministre palestinien de l'économie et du commerce a fait part du souhait de l'Autorité palestinienne d'évoquer l'ensemble de ces questions avec l'Union.

La France ne ménage pas ses efforts pour que les relations entre l'Union et l'Autorité palestinienne puissent se développer, en dépit des difficultés. Deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire, nous sommes conscients du peu de progrès réalisés dans sa mise en oeuvre. Nous avons, à plusieurs reprises, insisté auprès des autorités israéliennes pour que soient levées toutes les restrictions à l'exportation et au transit des marchandises originaires des territoires. Il n'est en effet pas admissible qu'une partie signataire d'un accord avec l'UE empêche une autre partie de mettre en oeuvre un accord de même nature. C'est aussi la raison pour laquelle nous estimons que les conditions nécessaires à la mise en place d'un cumul d'origine ne sont pas réunies.

Ces contentieux s'ajoutent aux obstacles nombreux que l'administration a opposés au développement de l'économie palestinienne. Pour l'Union, il s'agit d'entraves importantes à son action dans la région.

Ils posent par ailleurs une question de principe : peut-on ratifier l'accord d'association alors qu'Israël ne respecte pas l'une de ses dispositions essentielles et s'oppose à un accord de même type que l'Union a conclu avec une autre partie ?

CONCLUSION

Comme il a été dit, les dispositions de l'accord qui relèvent de la compétence exclusive de la Communauté ont pu être mises en œuvre par le biais d'un accord intérimaire, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1996.

La ratification de cet accord n'aura donc qu'une seule portée pratique : la mise en place d'un dialogue politique régulier et institutionnalisé. Ce cadre peut permettre à l'Union européenne d'accroître son influence en lui donnant l'occasion de faire valoir son point de vue.

Un autre argument pourrait être que la non ratification constitue une pression sur Israël que certains jugeront tout à fait justifiée et opportune et d'autres, inadmissible et contre productive. En réalité, le poids politique de notre décision, sans être négligeable, ne doit pas non plus être surestimé.

Il s'agit beaucoup plus d'une question de principe. Peut-on ratifier un accord alors que celui-ci est sensé encourager un processus de paix, gelé à ce jour, et alors qu'Israël, jusqu'à présent, ne respecte pas totalement les dispositions de l'accord intérimaire qu'il a conclu avec l'Union européenne et ne reconnaît pas l'accord que l'Union européenne a signé avec l'OLP ?

Le changement politique en Israël conduit à examiner cette question différemment.

En adoptant ce projet de loi, la Commission des Affaires étrangères manifesterait sa confiance en la volonté du nouveau Premier ministre israélien de relancer le processus de paix et de régler les litiges qui opposent l'Union européenne et Israël.

Sur quoi repose cette confiance ?

Au cours de la campagne électorale, M. Ehud Barak a été particulièrement avare en déclarations sur la manière dont il relancerait le processus de paix.

Il n'a pris qu'un seul engagement clair : celui de retirer l'armée israélienne du Sud-Liban dans un délai d'un an et de reprendre les négociations avec la Syrie. Il paraît également acquis à un retrait du Golan tout en reprenant à son compte la formule de Yitzhak Rabin : « la profondeur du retrait dépendra de l'ampleur de la paix. ».

Sur le processus de paix proprement dit, il a défini quatre « lignes rouges » : Jérusalem restera uni et sous souveraineté israélienne ; il n'est pas question de revenir aux frontières de 1967 ; il n'y aura pas de forces armées palestiniennes à l'ouest du Jourdain ; la plupart des implantations de Cisjordanie devront rester entre les mains d'Israël.

M. Ehud Barak est favorable à une séparation entre les Israéliens et les Palestiniens mais il ne s'est prononcé ni pour, ni contre un Etat palestinien. Il n'a pas condamné la politique de son prédécesseur à Jérusalem, ni la poursuite de la colonisation.

De l'accord de Wye Plantation, il a déclaré ignorer son contenu et ce qui avait été appliqué.

Des éléments permettent d'espérer que le nouveau premier ministre se situera dans la lignée d'Yitzhak Rabin. A de nombreuses reprises, il s'est présenté comme le fils spirituel de ce dernier et personne ne peut mettre en doute cette filiation. Il a critiqué son prédécesseur pour avoir isolé Israël sur la scène internationale ; en particulier, pour avoir gravement affecté la relation privilégiée entre son pays et les Etats-Unis.

On peut donc estimer que le flou de son discours procède essentiellement de sa volonté de rassembler tous les Israéliens. La paix, selon lui, ne peut être l'œuvre d'une simple majorité politique mais être l'objet d'un consensus profond. Il a d'ailleurs proposé d'organiser un référendum sur un éventuel règlement de paix.

Par ailleurs, le résultat des élections israéliennes a confirmé l'attachement des Israéliens à la reprise du processus de paix. La défaite de Benjamin Nétanyahou en est une preuve mais aussi celle des parlementaires qui étaient les plus attachés à la poursuite de la colonisation des territoires occupés.

En outre, on peut légitimement estimer que le retard apporté à la ratification de cet accord a assez duré. Le prolonger plus longtemps pourrait être source de malentendus entre la France et Israël. La France apparaît souvent en Israël comme le pays européen le moins réceptif aux préoccupations des citoyens de ce pays. La France a joué un rôle décisif dans l'évolution positive de la politique de l'Union européenne au Proche-Orient. Désormais, l'Union paraît résolue à jouer un rôle actif au Proche-Orient ; il convient d'éviter que la France se retrouve dans une situation où elle paraîtrait faire obstacle à l'approfondissement du dialogue euro-israélien.

En conséquence, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 30 juin 1999.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Loncle** s'est déclaré en plein accord avec le Rapporteur. La Commission des Affaires étrangères a eu raison de différer la ratification de cet accord car les espoirs soulevés par les Accords d'Oslo avaient été étranglés par le gouvernement de Benyamin Nétanyahou. Aujourd'hui, l'élection d'un nouveau Premier ministre proche d'Ytzhak Rabin crée une situation nouvelle. La Commission des Affaires étrangères doit saluer ces nouvelles perspectives. Le Rapporteur a opportunément rappelé que la clé de voûte de cet accord était le respect du droit et la poursuite du processus de paix. Il serait utile que la Commission des Affaires étrangères envoie une mission sur place pour constater les avancées dans ces domaines.

M. Georges Sarre a approuvé la ratification de l'Accord et marqué son désaccord avec les analyses du Rapporteur. Il est choquant et malhabile de reporter cette ratification. La France doit avoir à l'égard d'Israël une politique claire et audacieuse. Le peuple israélien s'est prononcé souverainement contre la politique de M. Nétanyahou. Les positions de la France n'ont joué aucun rôle dans cette décision qui résulte d'une prise de conscience. La diplomatie doit agir et non se poser en censeur. Une mission de la Commission des Affaires étrangères serait une démarche emprunte de suspicion et n'aurait aucun résultat concret.

M. François Léotard a souligné la coïncidence de ce débat avec l'échec humiliant d'une mission en Israël du directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Il a exprimé deux regrets : celui que le développement des relations entre les universités ne soit pas suffisamment affirmé et celui que l'Accord n'ait pas été inscrit à l'ordre du jour de la présente session.

M. Pierre Brana a constaté que l'on attendait toujours les signes d'un changement positif de la politique israélienne. En conséquence, il a approuvé les conclusions du Rapporteur en souhaitant que ces signes apparaissent d'ici l'automne.

Mme Louise Moreau s'est déclarée favorable à la ratification de l'Accord. Elle a évoqué la réglementation israélienne relative au secret

bancaire qui entrave parfois l'action des juridictions françaises dans le domaine de la lutte contre la corruption.

M. Georges Hage a estimé que si l'Etat palestinien ne voyait pas le jour, l'Histoire reculerait. Cet Etat serait une garantie de sécurité pour Israël. Le vote de la société israélienne a mis fin à trois ans de pouvoir nationaliste mais des interrogations subsistent. Le nouveau Premier ministre a fait quelques déclarations porteuses d'espoir mais la colonisation, obstacle majeur à la paix, devrait se perpétuer. Amnesty International, qui n'est pas une organisation frivole, a dénoncé la pratique de la torture.

Selon lui, il convient donc d'attendre qu'un nouveau gouvernement ait pris des décisions concrètes avant d'autoriser la ratification de ce texte. Il a annoncé qu'il voterait contre l'Accord afin de signifier l'inopportunité de cet examen par la Commission des Affaires étrangères.

Mme Marie-Hélène Aubert a jugé qu'il était délicat de dissocier l'examen de cet accord en Commission des Affaires étrangères de la discussion en séance publique. Aujourd'hui, beaucoup de points restent en suspens et l'actualité est lourde. La crise au Liban sud et les difficultés rencontrées par le directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ne créent pas un climat favorable. Au reste, l'adoption de ce texte par la Commission des Affaires étrangères ne serait pas un signal si fort. Il serait préférable que la Commission se prononce à l'automne. Pour ces raisons, elle a déclaré s'abstenir.

Mme Bernadette Isaac-Sibille a rappelé qu'une mission de la Commission européenne avait tenté de résoudre les contentieux commerciaux entre Israël et l'Union européenne. En reportant la proclamation de leur Etat, les Palestiniens ont fait une concession importante. De même, en renouvelant l'accord de coopération scientifique avec Israël, l'Union a fait un geste. Ces deux initiatives n'ont pas reçu de contrepartie de la part d'Israël. L'élection de M. Barak soulève un réel espoir mais sa politique n'est pas encore claire alors que le bombardement de Beyrouth, décidé il est vrai par M. Nétanyahou, n'est pas admissible. En conséquence, elle a déclaré qu'elle s'abstiendrait de voter ce texte aujourd'hui.

M. Michel Vauzelle a exprimé son accord avec les conclusions du Rapporteur. Les amis d'Israël se réjouissent que la page Nétanyahou soit tournée. La Commission des Affaires étrangères se doit de saluer cette évolution. Israël détermine souverainement sa politique mais n'est pas insensible à l'environnement international. Avec le développement du dialogue euro-méditerranéen, l'Union européenne peut favoriser une détente au Proche-Orient. L'approbation de cet accord est donc urgente.

Le Président Jack Lang a demandé au Rapporteur de préciser en quoi les pratiques israéliennes étaient en infraction avec certaines dispositions de l'Accord.

M. Henri Bertholet a exposé qu'il existait tout d'abord un contentieux relatif à l'exportation sous label israélien de jus d'orange en réalité importé du Brésil. Mais surtout, Israël et l'Union européenne divergent sur la lecture de l'Accord. Israël estime que les territoires occupés font partie de son territoire douanier et que les règles d'origine établies par l'Accord s'appliquent aux produits originaires de ces territoires. Par ailleurs, Israël ne reconnaît pas la validité de l'accord que l'Union a conclu avec l'OLP. A cela s'ajoutent les obstacles nombreux imposés au développement de l'économie palestinienne. Les participants de la mission de la Commission des Affaires étrangères en Israël ont pu constater que l'administration israélienne était intransigeante sur ces questions. On peut penser que cette position évoluera positivement, notamment à travers l'application des dispositions économiques de l'accord de Wye Plantation.

Il a précisé que les échanges inter-universitaires faisaient l'objet d'une courte référence à l'article 59 de l'Accord.

Le calendrier d'examen parlementaire de ce texte permet un compromis entre deux préoccupations : maintenir certaines exigences quant au respect des dispositions de l'Accord et ne pas entraver le dialogue.

Le Président Jack Lang a estimé qu'il convenait d'être rigoureux lorsque l'on examinait les dispositions d'un traité, spécialement celles relatives au droits de l'Homme et à la paix. Mais il ne peut y avoir deux poids et deux mesures. Le Parlement européen a ainsi adopté un accord avec la Turquie alors que la situation des droits de l'Homme aurait dû conduire à la décision inverse. En Israël, il existe des pratiques répréhensibles mais la plupart des Etats de la région ne s'illustrent pas par le respect des droits de la personne humaine. Pourtant, des accords d'association ont été adoptés sans difficultés par les parlements nationaux ; en particulier celui avec la Tunisie alors que les violations des droits et des libertés fondamentales sont quotidiennes sous ce régime.

Il convient par ailleurs de saluer le changement politique en Israël par l'adoption de cet accord qui devra être confirmée en séance publique même si les relations israélo-palestiniennes connaissent, comme cela est sans doute inévitable, de nouvelles difficultés.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 82).*

*

* *

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

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 82).

N° 1751.- Rapport de M. Henri Bertholet (*au nom de la commission des affaires étrangères*) sur le projet de loi (n° 82), autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part.

(1) Le 23 juin 1999, M. Michel Vauzelle a présenté à la Commission des Affaires étrangères un rapport d'information établissant un bilan du dialogue euro-méditerranéen (n° 1737).

2 A : autonomie palestinienne totale ; B : autonomie pour les affaires civiles, sécurité assurée par Israël ; C : contrôle israélien total.