

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 janvier 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 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,*

Par M. Bertrand DELANOË,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 82, 1751 et T.A. 394.

Sénat : 95 (1999-2000).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA RELANCE DU PROCESSUS DE PAIX	5
A. LE VOLET PALESTINIEN.....	5
B. LE VOLET SYRIEN	9
C. LE VOLET LIBANAIS	10
II. LA RECHERCHE D'UN PARTENARIAT ÉCONOMIQUE ÉQUILIBRÉ	11
A. L'ÉCONOMIE ISRAÉLIENNE : UN PÔLE DE DÉVELOPPEMENT EN MÉDITERRANÉE.....	11
1. <i>Une passe difficile</i>	11
2. <i>Une économie en mutation</i>	12
B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC L'UNION EUROPÉENNE.....	12
C. LE VOLET COMMERCIAL ET ÉCONOMIQUE DE L'ACCORD.....	14
1. <i>Une meilleure prise en compte des réalités économiques israéliennes</i>	15
2. <i>Les caractéristiques de coopération économique entre partenaires bénéficiant d'un niveau comparable de développement</i>	16
D. LE SOUCI PARALLÈLE DE DÉVELOPPER LES RELATIONS AVEC LES TERRITOIRES PALESTINIENS.....	17
E. LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX ÉVOLUTIONS DU PROCESSUS DE PAIX.....	18
III. LE SOUCI EUROPÉEN DE FAVORISER UN PARTENARIAT POLITIQUE MIEUX ACCEPTÉ	19
A. UNE PRÉSENCE EUROPÉENNE DISCUTÉE.....	19
B. L'ACCORD D'ASSOCIATION : UN FONDEMENT JURIDIQUE AU DIALOGUE POLITIQUE	22
1. <i>La coopération politique</i>	22
2. <i>Les autres formes de coopération</i>	23
3. <i>L'institutionnalisation d'un cadre de coopération</i>	24
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	28
PROJET DE LOI	29

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Au point de rencontre de l'Orient et de l'Occident et des trois grandes religions monothéistes, la Méditerranée pourra-t-elle retrouver la vocation profonde que lui assignent l'histoire et la géographie comme espace d'échanges, de solidarité et de foisonnement culturel ? Telle est l'ambition majeure nourrie par le partenariat euroméditerranéen dont l'acte fondateur a été posé par la conférence de Barcelone de 1995. Ces espoirs que les guerres et les haines avaient longtemps condamnés à demeurer des utopies, appartiennent depuis les accords d'Oslo de 1993, au domaine du possible. Certes, le poids des obstacles sur le chemin de la paix fait parfois douter de l'avenir. Cependant, les anciens ennemis ne regardent plus la guerre comme une fatalité inéluctable et c'est là un pas considérable au regard du passé.

L'accord euroméditerranéen entre les communautés européennes et les Etats membres d'une part, et Israël d'autre part, signé le 20 novembre 1995, constitue un jalon dans la marche lente et difficile vers la paix. Il appartient à la nouvelle génération d'accords que l'Union européenne, dans le sillage de la conférence de Barcelone, a conclus avec les pays de la rive sud de la Méditerranée : la Tunisie, l'Autorité palestinienne -seuls accords aujourd'hui en vigueur- le Maroc et plus récemment la Jordanie et l'Egypte.

Ces accords contribuent, au-delà de leurs aspects bilatéraux, aux objectifs généraux du partenariat euroméditerranéen. La libéralisation des échanges dont ils fixent les étapes s'inscrit dans une perspective d'intégration régionale. Par ailleurs, le dialogue politique qu'ils prévoient pour la première fois avec chacun des Etats signataires peut porter en particulier sur la sécurité régionale. On comprend mieux dès lors que l'accord d'association avec Israël, dont le volet politique importe autant que les dispositions à caractère économique, ne pouvait vraiment recevoir toute sa portée dans un contexte marqué par la paralysie du processus de paix. C'est pourquoi, du reste, la procédure de ratification de ce texte en France a connu, au cours des quatre dernières années, plusieurs reports.

Le projet de loi de ratification avait été déposé à l'Assemblée nationale le 31 juillet 1996. Votre commission, soucieuse d'éclairer le Sénat sur les enjeux de cet accord, avait organisé une mission en Israël et dans les

territoires palestiniens au mois d'octobre de la même année¹. Après l'adoption du texte par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le 20 février 1997, la ratification fut repoussée à plusieurs reprises en février 1997, en mars 1997 puis en septembre 1998.

Toutefois, les dispositions économiques et commerciales de l'accord - pour lesquelles la ratification des Etats membres de l'Union européenne n'était pas nécessaire- étaient déjà entrées en vigueur par anticipation, en 1996, dans le cadre d'un accord intérimaire.

La relance du processus de paix depuis mai 1999 a permis de lever les obstacles opposés à la ratification de cet accord.

*

* *

Ce parcours difficile ne doit pas faire oublier l'importance majeure d'un texte destiné à marquer une nouvelle étape dans les relations entre l'Union européenne et Israël.

Afin de mieux prendre la mesure des apports de l'accord d'association, votre rapporteur reviendra d'abord sur la relance du processus de paix avant d'analyser le contexte économique et politique dans lequel s'inscrivent les relations entre l'Union européenne et Israël.

¹ *Les conclusions de cette mission sont présentées dans un rapport du Sénat : « Israël et les territoires Palestiniens : quelle paix pour l'an 2000 ? » par MM. Bertrand Delanoë et Maurice Lombard (1996-1997).*

I. LA RELANCE DU PROCESSUS DE PAIX

L'alternance politique provoquée par les élections anticipées du 17 mai 1999 et la désignation à une large majorité (56 % des voix) de M. Ehud Barak comme premier ministre ont réveillé les espoirs de paix au Proche-Orient.

Le processus de paix représente, en effet, l'une des priorités du programme gouvernemental de M. Ehud Barak.

Ce programme, fruit de sept semaines de négociations avec les partenaires de la coalition, marque un changement profond par rapport aux orientations du gouvernement précédent. En effet, il fixe d'abord pour objectif d'accélérer la négociation avec les Palestiniens en vue de « mettre en application les accords signés » et de parvenir à un accord permanent qui devra être avalisé par référendum et Ensuite il promet d'oeuvrer pour « une reprise des négociations avec la Syrie sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité » fondée sur le principe de la restitution des territoires occupés par Israël en échange de la paix. Enfin, le programme rappelle l'engagement du gouvernement de retirer l'armée israélienne du Liban « tout en garantissant la sécurité de la frontière nord d'Israël ».

Ainsi, sur les trois volets du processus de paix, M. Barak, soucieux comme il l'a rappelé lui-même, de mettre fin à « 100 années de conflit » israélo-arabe, a montré un véritable souci d'ouverture, même si les discussions sont difficiles compte tenu de l'importance des enjeux pour la sécurité d'Israël et au regard du poids de l'Histoire.

A. LE VOLET PALESTINIEN

Le processus de paix a pris beaucoup de retard par rapport aux échéances fixées dans le cadre des accords d'Oslo de l'été 1993. En effet, la déclaration de principe Israël-OLP du 13 septembre 1993 n'officialisait pas seulement la reconnaissance mutuelle des deux partenaires, elle prévoyait aussi la mise en place d'une autonomie progressive d'une partie des territoires palestiniens occupés en 1967 et, à l'issue d'une période transitoire n'excédant pas cinq ans, la signature d'un accord permanent reposant sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Un statut définitif devait ainsi entrer en vigueur avant le 4 mai 1999 et régler l'ensemble des questions –les plus difficiles– exclues des négociations

de la période intérimaire (Jérusalem, les colonies, les réfugiés, les accords de sécurité, les frontières, les relations de coopération).

La négociation du statut final n'a pu réellement s'engager parce que la mise en œuvre de l'étape intermédiaire -la mise en place d'une autonomie progressive- s'est heurtée à de nombreux obstacles, liés pour une large part à la mauvaise volonté du gouvernement israélien dirigé par M. Netanyahou.

Six questions -dont certaines avaient pourtant fait l'objet d'un accord de principe à Taba- ont alimenté le contentieux israélo-palestinien.

- les redéploiements militaires ;
- la libération des prisonniers palestiniens ;
- la concrétisation du droit de passage entre Gaza et la Cisjordanie fondé sur le principe d'unité territoriale entre ces deux territoires (avec toutes ses implications comme par exemple le droit des étudiants de Gaza de suivre des cours en Cisjordanie) ;
- la levée des entraves à l'aide internationale (matériels bloqués, autorisations refusées...) ;
- le respect du volet économique des accords (accès des travailleurs palestiniens en Israël, liberté d'exportation et d'importation) ;
- la conclusion d'un accord pour l'ouverture de l'aéroport de Gaza et la mise en chantier du port.

L'administration israélienne a cherché à renégocier ces différents sujets. Ces discussions ont débouché sur de nouveaux accords. Ces accords restaient à leur tour, en partie, inappliqués rendant nécessaires de nouvelles négociations.

A titre d'exemple, à la suite de l'accord sur Hébron du 15 janvier 1997, l'armée israélienne s'est effectivement retirée d'une partie de la ville majoritairement peuplée de Palestiniens, mais les redéploiements prévus dans la lettre d'assurance américaine n'ont reçu aucune application.

Le 23 octobre 1998, le mémorandum de Wye River visait également à permettre l'application de l'accord intérimaire (extension de la superficie des zones placées sous le contrôle palestinien¹, garanties de libre circulation des personnes et des biens entre Israël et les Territoires).

¹ L'accord de Taba avait divisé les territoires en trois zones (A - autonomie totale, B - autonomie pour les affaires civiles, sécurité assurée par Israël ; C - contrôle israélien total). Les territoires de Cisjordanie placés en zone A devaient représenter 18,2 % du territoire au

L'accord de Wye River prévoyait l'achèvement des redéploiements avant le 25 janvier 1999. Le gouvernement israélien a toutefois subordonné la mise en œuvre de ces dispositions à de nouvelles conditions rejetées par les Palestiniens. Seule la première des trois phases de redéploiement s'est concrétisée (7,1 % de la zone B a été transféré en zone A et 2 % de la zone C en zone B). L'aéroport de Gaza a été mis en service sans pouvoir accueillir le fret. La question du port de Gaza et celle de passages sûrs entre les deux parties des territoires n'a pas avancé.

« Les zones A et B où s'exerce la compétence de l'Autorité palestinienne constituent **un espace morcelé** en une centaine d'enclaves entre lesquelles la circulation demeure placée sous le contrôle des Israéliens, responsables par ailleurs du contrôle des frontières extérieures (entre Gaza et l'Égypte comme entre la Cisjordanie et la Jordanie) ». Cette réalité constatée par une délégation de votre commission à l'issue de son déplacement en Israël et dans les Territoires palestiniens, en novembre 1996, reste encore d'une entière actualité.

Parallèlement, les implantations israéliennes dans les territoires palestiniens sont continué de s'étendre. Certes, le principe du gel de la colonisation n'a pas été explicitement formulé par les accords d'Oslo ; toutefois, l'esprit de ces textes suppose que les parties s'abstiennent de toute initiative unilatérale, susceptible d'hypothéquer le processus de paix.

Les orientations adoptées par le gouvernement de M. Netanyahou traduisaient de manière sous jacente une vision des relations israélo-palestiniennes très différente de celle qui avait présidé à la signature des accords d'Oslo. Ainsi pour l'ancien premier ministre, M. Itzhak Rabin, la forme juridique de l'entité palestinienne importait moins que la démilitarisation et la séparation des deux peuples coexistant dans la même région. Pour M. Netanyahou, hostile par principe à l'établissement d'une frontière et au démantèlement des colonies, le statut final se résumait plutôt à un **régime d'autonomie des personnes** sur un territoire discontinu, dans le respect du contrôle israélien, jusqu'au Jourdain.

Les déclarations et les initiatives prises par M. Barak depuis son arrivée au pouvoir traduisent un retour aux conceptions d'Itzhak Rabin.

Au terme de six semaines d'après négociations, Israéliens et Palestiniens sont parvenus à s'entendre sur une nouvelle version des accords de Wye River. Le document a été paraphé le 4 septembre dernier à Charm el Cheikh par MM. Yasser Arafat et Ehud Barak en présence du secrétaire d'Etat

lieu de 3 % au moment de la signature de l'accord de Taba, ceux placés en zone B, 25,8 % au lieu de 25 % et ceux placés en zone C, 56 % au lieu de 69 %.

américain, du président égyptien et du Roi Abdallah II de Jordanie. Il comprend plusieurs volets :

- un nouveau plan de redéploiement organisé en trois étapes¹ au terme desquelles l'Autorité palestinienne exercera son autorité complète sur 18 % de la Cisjordanie et des responsabilités civiles sur 22 % de ce territoire ;

- la libération des prisonniers politiques en trois vagues (septembre, octobre, décembre) ;

- l'ouverture de passages sûrs Gaza-Cisjordanie ;

- l'autorisation de la construction du port de Gaza ;

- la relance de tous les comités conjoints, notamment sur les redéploiements et les questions économiques ;

- la mise en œuvre de l'accord sur Hébron ;

- la relance des négociations sur le statut final de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ; un effort « déterminé » sera fait pour parvenir à un « accord cadre » sur l'ensemble des questions couvertes par le statut final dans un délai de cinq mois (soit mi-février 2000) à compter de la reprise des négociations. Un accord global devrait être conclu dans un délai d'un an (avant le 13 septembre 2000).

Les divergences entre les deux parties restent très importantes en particulier sur la question des prisonniers. Les critères de libération retenus par Israël sont jugés trop sévères par les Palestiniens désireux, quant à eux, d'obtenir l'élargissement de tous les prisonniers arrêtés avant les accords intérimaires (estimé à 2000 au total).

Quoi qu'il en soit, à la différence des accords précédents, l'accord de Charm el Cheikh est, à ce jour, dans ses grandes lignes, appliqué :

- la libération des prisonniers : un groupe de 199 prisonniers a été libéré le 9 septembre ;

- les deux premières étapes du redéploiement ont été réalisées ; la dernière, en revanche, a été différée (retrait militaire israélien de 6,1 % du territoire) ;

¹ 12 septembre 1999 - 7 % de C vers B - 15 novembre 1999 - 2 % de B vers A et 3 % de C vers A.

- l'ouverture, le 25 octobre dernier, du premier « passage sécurisé » pour les personnes entre la Bande de Gaza et la Cisjordanie ; ce passage demeure encore fermé pour les marchandises.

- les négociations sur le statut final se sont ouvertes le 13 septembre à Eretz. Les principes posés par les deux délégations paraissent difficilement compatibles : du côté israélien, le refus d'un retour aux frontières antérieures à juin 1967, le maintien de Jérusalem « unie sous souveraineté israélienne », le refus de toute armée étrangère à l'ouest du Jourdain, la revendication d'une souveraineté sur des « blocs de colonies » ; du côté palestinien, un retour d'Israël à ses frontières du 4 juin 1967, le rappel de l'exigence d'un « Etat palestinien indépendant avec Jérusalem pour capitale », une « solution juste au problème des réfugiés conformément à la résolution 194 » et le « démantèlement des colonies conformément à la résolution 465 » ; l'importance cruciale des sujets évoqués et la profondeur des divergences ont conduit le premier ministre à proposer de repousser la date-butoir du 14 février, prévue pour la conclusion d'un accord cadre sur le statut final.

B. LE VOLET SYRIEN

Le plateau volcanique du Golan qui domine la Galilée orientale a été conquis sur la Syrie par Israël les 9 et 10 juin 1967. La colonisation de ce territoire a été encouragée notamment par les gouvernements travaillistes au cours des années 70. Ainsi, contrairement aux mouvements des colons en Cisjordanie dominés par les nationalistes religieux, les colonies du Golan connaissent une forte influence du sionisme de gauche. En 1995, Israël et la Syrie ont entamé des négociations sur le Golan. Les parties ont défini dans un accord demeuré informel les buts et principes des arrangements de sécurité (mesures de démilitarisation, de redéploiement des forces des armées, de surveillance et de vérification). Toutefois, les négociations ont été suspendues après l'élection de M. Netanyahou. Pour ce dernier, la souveraineté israélienne sur le Golan n'était, en effet, pas négociable. M. Barak a quant à lui souhaité renouer les fils du dialogue. La reprise des négociations en décembre 1999, à Washington, constitue sans doute l'aspect le plus spectaculaire de la relance du processus de paix. Les discussions, certes, seront sans doute longues et difficiles. Le principe même d'une rétrocession du Golan heurte beaucoup d'esprits en Israël. Le Premier ministre risque en particulier le désaveu des sympathisants qu'il compte, nombreux, parmi les colons.

Le premier acte des négociations s'est achevé le 10 janvier. Un deuxième aurait dû s'ouvrir le 19 janvier mais il a été reporté. Les discussions portent sur quatre problèmes majeurs :

- la définition des frontières (les Syriens demandent un retour aux lignes du 4 juin 1967 -avant l'ouverture des hostilités- ; les Israéliens accepteraient pour leur part un retrait sur la frontière de 1923 définie par les anciennes puissances mandataires, la France et le Royaume-Uni).

- la normalisation des relations diplomatiques

- les arrangements de sécurité

- le partage des eaux du Jourdain.

Les parties ont pu rapprocher leurs points de vue sur certains points -notamment les arrangements de sécurité avec un accord possible de principe sur la démilitarisation de la zone frontalière et le déploiement des forces d'interposition étrangères).

Les obstacles à un règlement restent nombreux mais l'état d'esprit des deux parties a incontestablement changé.

C. LE VOLET LIBANAIS

M. Ehud Barak a annoncé le retrait des troupes du Liban d'ici au 7 juillet 2000. En mars 1998, Israël avait déjà reconnu la résolution 425 de l'ONU -adoptée vingt ans plus tôt- aux termes de laquelle l'armée israélienne doit être évacuée du sol libanais et l'autorité des pouvoirs publics libanais totalement restaurée. Les conditions du retrait militaire n'ont toutefois pas été précisées.

Après une certaine accalmie en juillet, les escarmouches avaient repris en août ponctuées de raids israéliens au Sud Liban sans atteindre la violence des incidents du printemps 1999. Un calme relatif paraît être revenu sur ce front.

II. LA RECHERCHE D'UN PARTENARIAT ÉCONOMIQUE ÉQUILIBRÉ

Le volet économique de l'accord d'association se comprend mieux à la lumière d'un double constat : Israël est une économie développée, les échanges noués avec l'Union européenne présentent une grande densité.

A. *L'ÉCONOMIE ISRAÉLIENNE : UN PÔLE DE DÉVELOPPEMENT EN MÉDITERRANÉE*

Même si l'économie israélienne a connu au cours des dernières années une conjoncture délicate, elle présente tous les caractères d'une économie développée.

1. Une passe difficile

Pour la troisième année consécutive, Israël connaît un ralentissement de l'activité économique. La croissance au cours du premier semestre s'est limitée à 0,2 %. Cette évolution, conjuguée avec une augmentation de la population israélienne, a entraîné une baisse du revenu par habitant de l'ordre de 2,4 % en 1998 et de 1,9 % au premier semestre 1999.

Trois facteurs ont concouru à la dégradation de la situation économique : l'impact de la crise asiatique sur une économie très ouverte (les exportations israéliennes dirigées vers l'Asie, soit 20 % du total, se sont ainsi contractées de 27,5 % au cours du premier semestre de l'année 1998) ; le nombre d'immigrants s'est réduit ; surtout, après une période de surchauffe, la politique monétaire et budgétaire rigoureuse mise en œuvre par les précédents gouvernements a pesé sur la croissance.

Cette orientation restrictive commence du reste à porter ses fruits : le taux d'inflation (8,6 % en 1998) ne devrait pas dépasser les 3 % en 1999 ; la baisse de la valeur du Shekel par rapport au dollar -de l'ordre de 10 % entre octobre 1998 et mai 1999- a été enrayée au prix d'un niveau de taux d'intérêt très élevé (11,5 % pour le taux directeur de la Banque d'Israël) ; le déficit budgétaire est resté limité à 2,4 % du PIB en 1998 (en particulier grâce à la mise en œuvre d'un programme de privatisations).

Parallèlement, cependant, le ralentissement de la croissance a entraîné une dégradation de la situation de l'emploi. Le taux de chômage a ainsi atteint

8,7 % de la population active (environ 200 000 personnes), un niveau exceptionnel pour Israël.

Pendant la campagne électorale, M. Ehud Barak avait annoncé la création de 300 000 emplois et un changement de priorité en faveur de l'éducation et des infrastructures, au détriment des subventions accordées à la colonisation et aux ultra orthodoxes. Toutefois, il doit compter avec une diminution des rentrées fiscales liées au ralentissement de l'activité économique au cours des derniers mois. C'est pourquoi, au risque de heurter le puissant syndicat Histadrout, le premier ministre a adopté une série de mesures destinées à éviter une dégradation des finances publiques : augmentation des loyers des logements du secteur public, ouverture au secteur privé des marchés de l'électricité et de l'eau, alourdissement de la fiscalité pour les retraites complémentaires, amendes plus importantes pour les employeurs de travailleurs au noir...

Toutefois, le gouvernement pourrait bénéficier de l'amorce d'une reprise économique observée au cours du deuxième trimestre 1999 (2,7 % par rapport au trimestre précédent). Ce mouvement sera incontestablement conforté par la reprise du processus de paix et l'accélération des réformes.

2. Une économie en mutation

Avec un produit intérieur brut de l'ordre de 120 milliards de dollars en 1998, Israël se range parmi les trente premières puissances économiques mondiales.

L'économie s'oriente de plus en plus vers les hautes technologies -les dépenses de recherche représentent 3,2 % du PIB (2,2 % pour la France). Ainsi, le déclin des secteurs traditionnels de faible valeur ajoutée s'accroît -au détriment de l'emploi car ils ont recours à une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée. Les entreprises du secteur des hautes technologies apparaissent en revanche très dynamiques, comme en témoigne, en 1998, le doublement du taux de croissance des exportations de logiciels israéliens (+ 50 % en 1998 contre une augmentation de 20 à 25 % les années précédentes, soit 1,5 milliard de dollars).

B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne figure au premier rang des partenaires commerciaux d'Israël. Elle lui fournit la moitié de ses importations contre 20 % seulement pour les Etats-Unis. En revanche, la position de premier client apparaît plus disputée : les pays membres de l'Union européenne absorbent

près de 32 % des exportations israéliennes, soit un niveau comparable à celui des Etats-Unis.

La place de l'Union européenne s'explique d'abord par l'importance des flux commerciaux traditionnels qui, de longue date, relient les deux côtés de la Méditerranée. Ainsi, les diamants et les pierres précieuses bruts représentent le quart des importations israéliennes en provenance de la Communauté. Ils sont traités en Israël et de nouveau réexportés vers l'Europe.

En second lieu, les relations commerciales entre Israël et l'Union européenne ont bénéficié de la libéralisation des échanges prévue par l'accord du 11 mai 1975.

Cet accord à vocation essentiellement commerciale, signé à Bruxelles le 11 mai 1975, entre la Communauté économique européenne (CEE) et Israël, a constitué en effet une étape décisive. Il prévoyait, pour les produits industriels, l'élimination des droits de douane en deux ans pour la CEE et en dix ans pour Israël et comportait également une série de concessions réciproques pour les produits agricoles. Il anticipait ainsi sur les accords d'association de la seconde génération et prenait en compte le niveau de développement remarquable de l'économie israélienne.

Plusieurs protocoles additionnels sont venus par la suite compléter ce dispositif parmi lesquels il convient de distinguer :

- le premier protocole (8 février 1977) qui a étendu le champ d'application de l'accord à la coopération économique, technique et financière et ouvert notamment la voie au rapprochement entre industriels à travers la réalisation de programmes de développement commun ; il a d'autre part institué un conseil de coopération composé des représentants de la Commission, des Etats-membres de la CEE et d'Israël ;

- un protocole financier, signé également en 1977 et régulièrement renouvelé par la suite, qui a mis à la disposition de l'Etat d'Israël des prêts de la Banque européenne d'investissements.

Les échanges commerciaux se caractérisent par un important **excédent structurel** au bénéfice de l'Union européenne. Les exportations israéliennes sont en moyenne deux fois moins élevées que les importations. Cet excédent s'est accentué jusqu'en 1997. Il s'est atténué depuis lors sous l'effet du ralentissement de l'économie israélienne et aussi de la réduction des importations de diamants en provenance de Belgique.

La France occupe encore une place modeste parmi les partenaires commerciaux d'Israël. En effet, les ventes françaises représentent moins de 5 % des parts du marché israélien (11,5 % pour l'Allemagne, 8 % pour l'Italie et

pour le Royaume-Uni). Israël se classe au troisième rang de nos clients au Proche-Orient, derrière l'Égypte et l'Arabie saoudite. Les exportations françaises ont atteint 6,5 milliards de francs en 1998 et les importations 5,16 milliards de francs. Il faut toutefois mentionner plusieurs évolutions encourageantes. D'une part, le nombre de filiales ou de bureaux de représentation d'entreprises françaises en Israël a été multiplié par 5 dans les quatre dernières années (il en existe aujourd'hui une cinquantaine). D'autre part, les échanges avec Israël sont le fait d'opérateurs diversifiés et dynamiques -ainsi près du tiers des exportations françaises vers Israël provient de PME, proportion supérieure à la moyenne nationale. Quelque 6 200 entreprises françaises exportent vers Israël et couvrent un large spectre de produits : hautes technologies, biens de consommation, environnement, électronique... Parallèlement, près de 400 entreprises israéliennes exportent en France pour un montant supérieur à 600 000 francs par an -principalement des biens industriels tournés de plus en plus vers les hautes technologies. Enfin, les investissements français en Israël progressent depuis plusieurs années et constituent une promesse de développement de flux commerciaux futurs. Ainsi, l'Oréal, Danone et Accor ont investi plus de 50 millions de dollars en Israël ces deux dernières années.

C. LE VOLET COMMERCIAL ET ÉCONOMIQUE DE L'ACCORD

Quels étaient les objectifs poursuivis par les deux parties lors de l'ouverture des négociations relatives à l'accord d'association ?

Pour l'Union, le mandat de négociations confié par le Conseil à la Commission en décembre 1993 prévoyait d'aller bien au-delà de l'accord de 1975, en étendant le libre échange aux services, aux capitaux et aux marchés publics, tout en améliorant de manière ponctuelle les concessions agricoles et en renforçant la coopération.

Israël cherchait pour sa part à être pleinement associée aux programmes de recherche de la Communauté et à réduire, par ailleurs, son déficit commercial vis-à-vis de la Communauté (4,5 milliards de dollars en 1994, 3,5 milliards en 1995).

Les négociations ont débuté en mars 1994. L'association d'Israël au quatrième programme commun de recherche et développement (PCRD) de l'Union européenne, a permis d'obtenir un accord sur les autres dossiers. L'élargissement du champ d'application de l'accord au droit d'établissement et aux services a satisfait les préoccupations des deux partenaires. Conjugué aux dispositions relatives à certains produits agricoles, il laissait en particulier à Israël l'espoir de réduire son déficit.

1. Une meilleure prise en compte des réalités économiques israéliennes

L'accord de 1975 avait déjà prévu la mise en place du libre-échange pour les produits industriels. Dès lors, le présent accord, dans ce domaine, se limite à innover sur deux points principaux : d'une part, il renforce la libéralisation des échanges pour les produits agricoles, d'autre part il tient mieux compte des évolutions et des besoins de l'économie israélienne.

Dans le **secteur agricole**, les parties s'engagent à mettre en oeuvre, de façon progressive, une libéralisation plus grande de leurs échanges, et conviennent de déterminer, à partir du 1er janvier 2000, les mesures précises, nécessaires pour progresser dans cette voie. Toutefois, les protocoles 1 et 2 annexés à l'accord fixent d'ores et déjà, pour une liste limitée de produits, les conditions d'une élimination ou d'une réduction des droits de douane dans la limite des contingents tarifaires.

Ces dispositions élargissent les concessions existantes pour les fleurs coupées et les agrumes et introduisent des concessions nouvelles pour d'autres produits (viande bovine, sucre ...).

En second lieu, l'accord prend mieux en compte la remarquable modernisation de l'économie israélienne, désormais performante dans les produits à contenu technologique élevé ainsi que dans les services. Aussi, dans cette perspective, l'accord apporte-t-il plusieurs innovations importantes.

Il pose d'abord le principe du **droit d'établissement des sociétés et de la libéralisation des prestations de service** selon des modalités déterminées par le Conseil d'association (art. 29). Un premier bilan sera dressé au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Le dispositif de l'accord réaffirme, pour l'heure, les obligations souscrites dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services et, en particulier, l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée.

En outre, les deux partenaires s'engagent à favoriser l'ouverture de leurs **marchés publics** respectifs « au-delà de ce qui a été mutuellement et réciproquement convenu au titre de l'accord sur les marchés publics » conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce -OMC- (art. 35). Le titre IV de l'accord prévoit par ailleurs quelques mesures complémentaires :

- **la libre circulation des capitaux** même si les restrictions en vigueur relatives aux investissements directs à la date d'application de l'accord d'association ne sont pas remises en cause (art. 33) ;

- **la garantie des règles de concurrence** (accords entre entreprises, exploitation d'une position dominante, aides publiques) et l'ajustement progressif, dans un délai de 5 ans, des monopoles d'Etat à caractère commercial afin d'éliminer les discriminations entre les conditions d'approvisionnement et de commercialisation des marchandises entre les ressortissants des Etats membres et ceux d'Israël (art. 37) ,

- **la protection des droits de propriété** intellectuelle, industrielle et commerciale, conformément aux normes internationales les plus rigoureuses.

2. Les caractéristiques de coopération économique entre partenaires bénéficiant d'un niveau comparable de développement

La coopération économique s'inscrit dans la logique des relations entre partenaires parvenus à un niveau de développement comparable. L'Etat d'Israël ne bénéficie pas d'une aide financée sur le budget communautaire.

Cependant, si Israël ne dispose pas, dans le cadre des financements prévus par la conférence de Barcelone, d'un programme indicatif national, il pourra participer à certains projets de coopération régionale auxquels sont réservés près de 10 % de l'enveloppe globale.

Par ailleurs, Israël est naturellement éligible aux prêts de la Banque européenne d'investissements.

Ces prêts ne sont généralement pas accompagnés de bonifications d'intérêts à l'exception du prêt de 160 millions d'écus accordé au moment de la guerre du Golfe.

Les prêts accordés à Israël jusqu'en 1996 se sont élevés à 215 millions d'écus. Leur orientation a évolué au cours des dernières années et tendent désormais à privilégier l'environnement.

En effet, les prêts programmés dans le cadre des trois premiers protocoles financiers (133 millions d'écus sur la période 1977-1990) et attribués à la Banque de développement industriel d'Israël ont permis de promouvoir le développement des investissements, notamment dans les secteurs de l'industrie et du tourisme.

Les prêts consentis à la suite du quatrième protocole financier (82 millions d'écus sur la période 1992-1996) bénéficient à hauteur de 34 millions d'écus à la Banque de développement industriel israélienne et à hauteur de 48 millions d'écus aux actions conduites dans le domaine de l'environnement.

Depuis 1996, aucun nouveau prêt n'a été accordé. Un protocole financier est en cours de négociation et pourrait être bientôt conclu.

D. LE SOUCI PARALLÈLE DE DÉVELOPPER LES RELATIONS AVEC LES TERRITOIRES PALESTINIENS

Le renforcement des relations commerciales avec Israël a eu pour corollaire la volonté européenne de favoriser le développement de l'économie palestinienne. En effet, les Quinze ont estimé que la croissance constituait l'un des moyens les plus sûrs de poser les fondements durables de la paix dans la région. La signature d'accords d'association avec les parties au conflit au Proche-Orient, parce qu'elle encourage l'ouverture économique et le développement, sert l'objectif ultime poursuivi par la politique méditerranéenne de l'Union : la création d'une zone de stabilité et de prospérité.

Après les élections du Conseil législatif palestinien de janvier 1996, l'Union européenne a réaffirmé sa volonté de conclure le plus rapidement possible un accord euroméditerranéen d'association avec les Palestiniens.

Les territoires palestiniens ne disposent certes pas du statut d'Etat souverain. La négociation et la signature d'un accord apparaissait toutefois désormais possible. En effet, l'accord intérimaire de Taba du 28 septembre 1995 autorisait l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à mener et signer des accords au bénéfice de l'Autorité palestinienne. Par ailleurs, le même accord précise également les domaines couverts par de tels accords (accords économiques, accords en vue de l'application d'arrangements relatifs à l'octroi d'une assistance à l'Autorité palestinienne, accords culturels, scientifiques ou concernant l'éducation).

Dans ce cadre, l'Union européenne a pu engager les négociations avec l'OLP. L'accord a été signé à Bruxelles le 24 février 1997. Il prévoit principalement l'instauration progressive d'une zone de libre échange, la contractualisation des concessions agricoles déjà reconnues et la mise au point d'un calendrier pour négocier des concessions supplémentaires. L'accord prévoit également des coopérations renforcées dans de nombreux secteurs (circulation des capitaux, transport, télécommunications, développement social notamment). S'il ne comporte pas en revanche, à la différence des autres accords d'association, des dispositions de caractère politique afin de tenir compte des limitations de compétence établies par l'accord de Taba, une **déclaration conjointe** a prévu un dialogue politique, sur toutes les questions d'intérêt commun : en particulier, les conditions nécessaires pour assurer la paix, la sécurité et le respect des droits de l'homme.

La persistance de tensions avec Israël a toutefois rendu inapplicable une grande partie des dispositions de cet accord. Ces difficultés expliquent également l'application seulement partielle de l'accord intérimaire signé entre l'Union européenne et Israël.

E. LES DIFFICULTÉS LIÉES AUX ÉVOLUTIONS DU PROCESSUS DE PAIX

Les dispositions économiques et commerciales de l'accord d'association avec Israël ont été mises en vigueur de manière anticipée dans le cadre d'un accord intérimaire signé le 18 décembre 1995. Toutefois, elles ont rencontré des difficultés d'application, en partie liées, jusqu'à présent, aux évolutions du processus de paix.

L'application de l'accord intérimaire se heurte en effet aux conditions d'application par Israël des règles d'origine pour les produits exportés vers l'Union européenne au titre du régime préférentiel. Le contentieux¹ porte principalement sur les importations des colonies et le cumul d'origine avec les produits palestiniens. En effet, les autorités israéliennes semblent attribuer systématiquement l'origine israélienne à certaines exportations en provenance des territoires palestiniens. Or, aux termes de l'accord Communautés européennes-OLP, les produits en provenance des territoires sous contrôle de l'Autorité palestinienne peuvent être exportés sans restriction vers la Communauté sur la base des certificats d'origine émis par l'Autorité palestinienne.

Israël a néanmoins estimé que l'accord intérimaire Israël-OLP avait créé un territoire douanier commun. Cette position tend à vider l'accord d'association Communautés européennes-OLP de sa substance. Ni l'accord Union européenne-Israël, ni l'accord Communautés européennes-OLP ne prévoient la mise en place d'un cumul des règles d'origine. En théorie, le cumul des origines favoriserait l'intégration économique régionale et l'Union européenne n'y est donc pas opposée par principe. A terme, du reste, l'Union européenne envisage le cumul de l'origine à l'échelle de tous les pays associés dans le cadre du partenariat euroméditerranéen. Ainsi, dans le cadre d'une vaste zone économique, encore en devenir, tout produit originaire de l'un de ces pays pourrait être utilisé dans n'importe quel autre pays de la zone sans condition. Une déclaration de l'Union européenne annexée aux accords Union européenne-Israël et Communautés européennes-OLP prévoit d'ailleurs une application du cumul d'origine à tous les pays méditerranéens avec lesquels

¹ il a concerné également l'origine réelle des jus d'orange exportés par Israël vers l'Union européenne et en fait produits pour une large part par le Brésil (la Commission maintient ainsi la mise en garde adressée aux importateurs contre l'ensemble des certificats de circulation en provenance d'Israël).

Israël ou l'Autorité palestinienne pourraient signer un accord de libre échange. Aujourd'hui, toutefois, compte tenu de la disparité des niveaux de développement des économies palestiniennes et israéliennes et de l'inégalité du rapport de forces, le cumul d'origines risque de jouer au seul bénéfice d'Israël.

Dans la période récente, au-delà même de la pratique suivie par Israël en matière de règles d'origine, de nombreux obstacles entravent les importations originaires des territoires palestiniens, en particulier la lourdeur de contrôles systématiques mis en œuvre par les douaniers, indépendamment des préoccupations, légitimes, d'Israël au regard de la sauvegarde de sa sécurité.

L'Union européenne a engagé au printemps 1997 un dialogue avec Israël sur ces entraves à l'économie palestinienne. Cinq groupes de travail ont été constitués¹.

Le nouveau cours de la politique israélienne depuis avril dernier devrait permettre d'enregistrer des avancées sur l'ensemble des points litigieux. En outre, l'entrée en vigueur de l'accord d'association permettra la mise en place de cadres institutionnels -Conseil et Comité d'association- propices au dialogue et au règlement du contentieux.

III. LE SOUCI EUROPÉEN DE FAVORISER UN PARTENARIAT POLITIQUE MIEUX ACCEPTÉ

A. UNE PRÉSENCE EUROPÉENNE DISCUTÉE

L'Europe a toutes les raisons d'être partie prenante aux évolutions diplomatiques au Proche-Orient :

- les liens tissés par l'histoire, en particulier aux heures les plus tragiques de ce siècle, ont créé de fortes solidarités entre les peuples des deux côtés de la Méditerranée ;

- la stabilité du Proche-Orient constitue un enjeu décisif pour la sécurité du bassin méditerranéen ;

- depuis les accords d'Oslo, l'Union figure au premier rang des bailleurs de fonds de l'entité palestinienne ; cette contribution décisive au

¹ *Conditions de travail, circulation des personnes et des marchandises, questions fiscales et financières, port et aéroport de Gaza, potentiel économique.*

processus de paix devait conférer en principe à l'Europe un poids politique à la mesure de son engagement financier.

Malgré le poids de ses intérêts dans la région, l'Europe reste un acteur de second plan dans la région tandis que les Etats-Unis ont le premier rôle. L'Europe s'est trouvée cantonnée à un rôle d'observateur au cours des principales étapes du processus de paix : Conférence de Madrid (octobre 1991) placée sous le coparrainage des Etats-Unis et de la Russie, déclaration de principe Israël-OLP du 13 septembre 1993, accord intérimaire signé à Washington le 28 septembre 1995.

En réalité, deux facteurs ont contribué à exclure l'Europe du jeu diplomatique : d'une part la défiance suscitée en Israël par les prises de position des Etats-membres, d'autre part les divisions au sein même de l'Union européenne.

L'influence au Proche-Orient se joue notamment sur la possibilité de se présenter en médiateur entre les parties en présence. A cet égard, rien n'est possible sans obtenir l'écoute de l'ensemble des parties en présence. Or, le principe même d'une intervention européenne a longtemps été récusée par Israël. Ce rejet a contribué à saper, aux yeux même des pays arabes, la crédibilité de l'Europe pour intervenir utilement dans le processus de paix.

La défiance israélienne trouve son origine dans les prises de position adoptées par la Communauté dès le début des années soixante-dix. En effet, le Proche-Orient a servi de banc d'essai à la formulation des prémices d'une politique étrangère commune.

En 1971, pour la première fois, les Etats de la Communauté avaient tenté de rapprocher leurs positions sur le conflit israélo-arabe et rappelé dans un communiqué conjoint leur attachement à la résolution 242 du Conseil des Nations unies (1967) demandant le retrait des forces israéliennes des territoires occupés et la reconnaissance d'Israël par ses voisins arabes.

Après la crise de 1973, durement frappée par l'embargo sur le pétrole, la Communauté tente de poser les bases d'un dialogue avec les Etats arabes. Cette orientation paraît trouver un certain écho sur l'autre rive de la Méditerranée comme l'atteste la déclaration adoptée au terme du Sommet arabe d'Alger : « L'Europe occidentale est liée aux pays arabes à travers la Méditerranée par de profondes affinités de civilisation et par des intérêts vitaux qui ne peuvent se développer que dans le cadre d'une coopération confiante et mutuellement avantageuse ».

Dans ce nouveau contexte, les « neuf » ont pris clairement position pour le droit du peuple palestinien à une patrie (29 juin 1978) ; la déclaration de Venise de juin 1980 prône une solution globale au conflit israélo-arabe en

réaffirmant le droit à l'existence et à la sécurité d'Israël et en reconnaissant les droits légitimes du peuple palestinien notamment représenté par l'OLP. Si ces principes devaient finalement inspirer les négociateurs des accords d'Oslo, les références successives à une « patrie palestinienne » et à l'OLP furent jugées par les Israéliens comme l'expression d'une position partielle.

La portée des déclarations européennes est pourtant demeurée limitée. La diplomatie des neuf, puis des douze et quinze Etats-membres a, dans les faits, évolué avec prudence. Le dialogue euro-arabe a rarement dépassé le cadre d'un exercice formel : dans les années 70, les divergences se cristallisèrent précisément sur la participation de l'OLP. Le dialogue a ensuite rencontré de nombreux obstacles liés parfois aux dissentiments au sein même du camp arabe (marginalisation de l'Egypte après la signature de l'accord de paix avec Israël, mise à l'index de la Syrie et de la Libye après 1986...).

En outre, les divergences entre Etats-membres sur la question du processus de paix ont constitué un handicap certain pour permettre à la Communauté puis à l'Union de conduire une véritable politique étrangère dans ce domaine.

Il existait au sein de l'Union européenne trois types d'approche des relations israélo-arabes. L'Allemagne, pour des raisons historiques évidentes, mais aussi les pays du nord et notamment les Pays-Bas, observent une grande prudence sur le sujet et tendent à privilégier de façon générale les positions israéliennes.

D'autres pays, autour du Royaume-Uni, jadis puissance tutélaire de la région, ont longtemps contesté le principe même d'une intervention de l'Union européenne dans les questions du Proche-Orient.

La France et, dans une certaine mesure, l'Espagne et l'Italie, puissances riveraines de la méditerranée, estiment au contraire que l'Union ne saurait être absente d'un processus où se jouent la sécurité de la région, mais aussi, plus profondément sans doute, une certaine vision du rapprochement entre Orient et Occident.

Cependant, au cours de la période récente, l'Union européenne a souhaité mieux faire entendre sa voix dans la région.

En effet, face à l'aggravation de la situation liée à la paralysie du processus de paix, les positions des Etats membres se sont rapprochées. En outre, l'implication de l'Union a été sollicitée par les Palestiniens et certains pays arabes.

Plus soudée, l'Union a cherché à dépasser le stade d'une diplomatie purement déclaratoire. Ainsi, en 1996, l'Union a désigné un envoyé spécial

pour le Proche Orient, M. Miguel Angel Moratinos avec, pour mandat, de nouer les fils d'un vrai dialogue avec Israël et de jouer aussi, si les parties en font la demande, un rôle de médiation. L'envoyé spécial pour le Proche-Orient a supervisé les travaux du groupe de travail créé par l'Union sur l'application de l'accord d'association avec les Palestiniens. Le principe d'une médiation européenne a ainsi avancé sur des dossiers précis et concrets.

Le rôle de l'Union pourrait également bénéficier des initiatives de certains pays membres et, en particulier, de la France. La diplomatie française est parvenue, ces dernières années, à une position équilibrée. D'abord, elle inscrit son action dans une démarche non pas concurrente mais complémentaire de l'intervention américaine. Ensuite, elle a su renforcer les relations nouées avec les Etats voisins d'Israël. Elle peut donc mettre en valeur sa capacité de médiation -qualité évidemment essentielle lorsque les parties prenantes, comme c'est le cas aujourd'hui, cherchent à renouer les fils du dialogue. Conjuguée avec les positions plus ouvertes du nouveau gouvernement israélien, cette orientation pragmatique de la politique étrangère française commence à porter ses fruits. Ainsi, lors de sa visite à Paris, M. Ehud Barak a sans doute été le premier Premier ministre israélien à reconnaître et saluer la « contribution de la France au processus de paix ».

Même si l'entrée en vigueur de l'accord d'association ne bouleversera pas les relations euro-israéliennes dans l'ordre politique, elle constituera une avancée notable. Ce texte pose en effet, pour la première fois, un fondement juridique à un dialogue politique entre Israël et l'Union européenne.

B. L'ACCORD D'ASSOCIATION : UN FONDEMENT JURIDIQUE AU DIALOGUE POLITIQUE

1. La coopération politique

La dimension politique de l'accord d'association repose sur un double fondement : d'une part, l'insertion d'une clause sur « le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques » (art. 2), d'autre part, la mise en place d'un dialogue politique entre les parties (titre premier de l'accord).

Selon l'article 2, le « respect des droits de l'homme et du principe démocratique » constitue un « élément essentiel du présent accord ».

Dès lors, comme tout manquement aux obligations contenues dans le texte, la violation des droits de l'homme peut entraîner une série de mesures - jusqu'à la suspension de l'accord- décidées au terme d'une procédure définie à l'article 79 de l'accord.

Cette clause existe dans tous les accords d'association signés récemment par l'Union européenne. Israël et les Quinze partagent en la matière une entière communauté de valeurs et les plus vigilants gardiens des droits de l'homme lors des crises auxquelles Israël peut être confrontée se trouvent sans doute, d'ailleurs, au sein de l'opinion publique israélienne elle-même.

D'une plus grande portée apparaît le **dialogue politique** dont l'accord pose les bases (art. 3). Dans ce domaine, la coopération poursuit plusieurs objectifs et cherche en particulier à « **accroître la sécurité et la stabilité dans la région** ».

Sans en déterminer la périodicité, l'accord prévoit des rencontres au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires. L'ensemble des instruments diplomatiques doit être sollicité : contacts réguliers entre diplomates, consultations dans le cadre de réunions internationales, etc. En outre, l'accord pose le principe -qui ne figure pas dans les autres accords euroméditerranéens signés jusqu'à présent- d'une transmission régulière, sous réserve de réciprocité, à Israël d'« informations sur les questions concernant la politique étrangère et de sécurité commune » (art. 5).

Le dialogue politique couvre l'ensemble des sujets de préoccupation communs parmi lesquels le traité mentionne explicitement : « la paix, la sécurité et la démocratie ».

L'accord confère ainsi une légitimité juridique à une présence européenne dans le processus de paix dans la région.

2. Les autres formes de coopération

L'intensification du dialogue politique dépendra de la qualité de la relation israélo-européenne ; à cet égard, les coopérations prévues par l'accord dans les domaines scientifique (titre V) et culturel (titre VIII) ont un rôle décisif à jouer pour renouer les liens entre les deux partenaires.

Dans le domaine culturel, les actions se limitent pour l'heure à la participation d'Israël à certains programmes organisés dans le cadre de la politique méditerranéenne rénovée : mise en place de réseaux dans le secteur audiovisuel (MED-MEDIA), ou entre universités (MED-CAMPUS). Il reste encore un champ très large et en partie inexploré pour des actions communes.

Les relations scientifiques apparaissent en revanche beaucoup plus actives ; elles constituent même le fleuron de notre coopération. Le volet qui leur est d'ailleurs consacré dans l'accord d'association ne figure pas dans les textes comparables signés avec la Tunisie et le Maroc. Depuis 1983, les

organismes de recherche israéliens participent à des projets de recherche conjoints. Depuis 1992, ils prennent part à la recherche régionale méditerranéenne par le biais du programme AVICENNE. Ces liens ont été systématisés par **l'accord de coopération scientifique et technique** entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël signé le 31 octobre 1995. Ce texte prévoit notamment la participation des organismes de recherche israéliens aux programmes spécifiques de recherche communautaires dans le cadre du quatrième programme cadre de recherche et de développement ("4ème PCRD"), à l'exclusion du secteur nucléaire. L'accord de coopération scientifique avec Israël a été renouvelé en février 1999.

La coopération dans le secteur de la recherche s'est développée sur une **base réelle de réciprocité** et apparaît à ce titre exemplaire des relations entre nos pays.

L'accord prévoit en outre, dans le volet consacré à la coopération économique, de développer des liens dans des domaines dont la dimension politique ne fait pas de doute. Votre rapporteur pense en particulier aux actions prévues dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et les mécanismes de blanchiment de l'argent (art. 56).

Par ailleurs, l'environnement ouvre également un vaste domaine à l'action conjointe des deux partenaires qu'il s'agisse de la désertification ou encore de la lutte contre la pollution en Méditerranée.

3. L'institutionnalisation d'un cadre de coopération

Dans le champ -très vaste- des domaines couverts, l'accord pose les cadres d'une coopération qui restera à concrétiser. A cet égard la mise en place d'une instance de concertation sous la forme d'un **Conseil d'association** doit favoriser un dialogue régulier, indispensable à une coopération qui ne s'en tienne pas aux seuls principes.

Le Conseil d'association réunit les membres de l'Union européenne, de représentants de la Commission et, d'autre part, de membres du gouvernement israélien (art. 68). Il se réunit au moins une fois par an et chaque fois que « les circonstances l'exigent » (art. 67).

S'il constitue le cadre normal du dialogue institué entre les parties sur les questions bilatérales ou internationales d'intérêt commun, il dispose également d'un **pouvoir de décision** applicable en matière de litige entre les parties. Dans l'hypothèse où cette procédure ne permet pas d'aboutir à un règlement, les deux parties (la Communauté et les Etats membres étant considérés comme une seule partie au différend) ainsi que le Conseil

d'association désignent chacun un arbitre. Les décisions des trois arbitres, prises à la majorité, ont valeur obligatoire (art. 75).

L'accord institue par ailleurs au niveau des hauts fonctionnaires un **Comité d'association**, compétent pour la gestion de l'accord et l'ensemble des questions qui lui sont déléguées par le Conseil d'association.

L'accord d'association doit permettre, dans le cadre du partenariat euroméditerranéen, de construire une relation forte, complète et équilibrée entre l'Union européenne et Israël. Dans cette perspective, les volets consacrés au dialogue politique, aux différentes formes de coopération et au libre-échange, constituent les pièces indissociables et d'égale importance d'un ensemble cohérent.

Certes, les limites inhérentes au contenu des accords euroméditerranéens demeurent. Le texte fixe un cadre précis au développement des échanges économiques et ne pose en revanche que des principes généraux pour la coopération politique. Dans ces conditions, la dimension proprement économique de l'accord ne risque-t-elle pas de l'emporter ? Nos partenaires israéliens ont cependant accepté le volet politique du nouvel accord ; il apparaît indispensable de lui donner un contenu concret.

La ratification de l'accord d'association permettra précisément l'application des dispositions de caractère politique alors que les aspects commerciaux sont déjà entrés en vigueur dans le cadre de l'accord intérimaire.

*

L'accord est conclu pour une **durée illimitée**. Si l'essentiel des stipulations relève de la compétence communautaire, le dispositif relatif au dialogue politique reste du ressort des Etats membres. C'est la raison pour laquelle l'accord d'association conclu par « la Communauté et ses Etats membres » d'une part, et Israël d'autre part, requiert non seulement une procédure de conclusion par les institutions communautaires (art. 228 et 238 du traité) et notamment l'avis conforme du Parlement européen, mais aussi une procédure de ratification au sein de chaque Etat-membre.

*

* *

CONCLUSION

L'accord d'association présente une double dimension.

D'abord, il constitue un instrument privilégié pour développer les relations bilatérales entre l'Union européenne et Israël sur la base de la réciprocité entre des partenaires qui présentent un niveau de développement économique comparable et, surtout, partagent un patrimoine de valeurs communes qu'il importe de faire fructifier.

En second lieu, l'accord d'association représente une opportunité décisive pour donner au partenariat euroméditerranéen sa véritable portée sur le plan multilatéral. En effet, cet accord, rappelons-le, comprend de nombreux aspects qui dépassent le cadre strict des relations bilatérales, en particulier l'ouverture d'un dialogue sur les questions de sécurité régionale. Par ailleurs, la qualité d'accord « euroméditerranéen » reconnue au texte n'est pas une simple clause de style. Elle traduit la volonté européenne d'associer pleinement Israël au dialogue engagé par l'Union européenne avec les pays de la rive sud de la Méditerranée. Dès lors, la ratification de l'accord doit constituer un jalon important pour favoriser une meilleure intégration d'Israël au sein de son environnement régional et renforcer de la sorte la sécurité de l'Etat hébreu.

Par ailleurs, pour l'ensemble des acteurs de la région, la participation d'Israël représente une condition indispensable pour donner au partenariat euroméditerranéen sa véritable vocation : la mise en œuvre d'un espace d'échanges et de paix.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 19 janvier 2000.

A la suite de l'exposé du rapporteur, Mme Danielle Bidard-Reydet a rappelé l'importance du développement économique des territoires palestiniens dans le cadre du processus de paix. Elle a souligné que la confiance des Palestiniens dans les nouvelles orientations de la politique israélienne demeurait fragile. Elle a estimé enfin indispensable de rappeler aux autorités israéliennes l'importance accordée par les Européens à la poursuite des négociations.

M. Christian de La Malène a manifesté un optimisme modéré quant aux perspectives de développement des relations entre l'Union européenne et Israël alors même que ce pays avait longtemps privilégié, dans ses échanges avec l'Europe, les seuls aspects économiques.

M. Xavier de Villepin, président, a exprimé ses craintes que le processus de paix ne connaisse dans les prochains mois une passe difficile. Il a notamment relevé que la décision de retirer l'armée israélienne du Sud-Liban soulevait de nombreuses questions demeurées sans réponse. Il s'est interrogé sur l'évolution de la sécurité régionale en évoquant la possible résurgence de menaces terroristes. Enfin, il a estimé que les positions du Premier ministre israélien n'avaient pas été encore tout à fait explicitées.

M. Bertrand Delanoë a indiqué que la situation actuelle du processus de paix, même si elle suscitait encore beaucoup d'insatisfaction et d'interrogations, constituait toutefois un progrès certain au regard des blocages enregistrés au cours des années passées et, plus encore, des conflits ouverts qui avaient opposé Israël avec ses voisins depuis des décennies. Il a rappelé que les échanges économiques entre Israël et l'Union européenne avaient principalement bénéficié, à ce jour, aux pays européens. Il a estimé que les menaces de terrorisme, toujours présentes, paraissaient moins aiguës que lorsque la région était plongée dans une situation de belligérance. Il a rappelé que la reprise du dialogue constituait une avancée essentielle et que les Européens devaient favoriser le processus tout en se gardant d'interférer dans les négociations.

La commission a alors approuvé le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée 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, fait à Bruxelles le 20 novembre 1995, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 82 (11^e législature).