

N° 662

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les relations entre l'Union européenne, Israël et les Territoires palestiniens,

Par M. Simon SUTOUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. REPENSER LA RELATION AVEC ISRAËL	7
A. L'ACCORD D'ASSOCIATION ET SES DÉCLINAISONS.....	7
1. <i>Le plan d'action de 2005</i>	8
2. <i>Le succès de la coopération scientifique</i>	8
3. <i>Vers un approfondissement de la coopération policière ?</i>	11
B. LE POIDS DE LA QUESTION PALESTINIENNE	12
1. <i>La position européenne sur le conflit israélo-palestinien</i>	12
2. <i>La question des colonies</i>	14
C. À NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE, NOUVELLE RELATION AVEC ISRAËL ?.....	19
1. <i>Un contexte peu propice à une relance des négociations ?</i>	19
2. <i>La nécessaire élaboration de nouvelles priorités de partenariat</i>	21
3. <i>Pour une approche moins incantatoire</i>	22
4. <i>Une réponse à la division du Conseil</i>	23
II. DU SOUTIEN FINANCIER À LA COOPÉRATION : UNE RELATION À ÉTAYER AVEC LES TERRITOIRES PALESTINIENS	27
A. UN SOUTIEN FINANCIER ET TECHNIQUE CONSÉQUENT	27
1. <i>Les orientations du financement européen</i>	27
2. <i>Les missions de l'Union européenne sur place</i>	29
3. <i>L'appui de l'Union pour la Méditerranée</i>	30
B. UNE RELATION POLITIQUE À CONSTRUIRE	31
1. <i>Une action placée sous le sceau de l'urgence</i>	31
2. <i>Une conditionnalité contestée et contestable</i>	32
CONCLUSION	35
EXAMEN PAR LA COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

AVANT-PROPOS

Les relations entre l'Union européenne et Israël sont à analyser sous plusieurs angles. Le premier, historique et philosophique, nous conduit à considérer ce pays comme un allié naturel au Proche-Orient, incitant l'Union européenne à développer avec lui un partenariat privilégié et avancé. Le deuxième angle, celui de la coopération économique et scientifique, vient confirmer cette logique de renforcement inéluctable des liens, l'accord d'association signé entre l'Union européenne et Israël en 1995 pouvant s'apparenter à une première étape. Le troisième prisme, celui du conflit israélo-palestinien, vient troubler cette perception. Les valeurs défendues par l'Union européenne, au premier rang desquelles le respect du droit international, et son souhait de s'affirmer comme un acteur politique dans la région se heurtent logiquement à l'intransigeance de l'État hébreu, plus enclin à s'appuyer sur les États-Unis sur ces questions. En découle une relation complexe, paradoxale par moments, où les succès de la coopération sur les terrains économique et scientifique contrastent avec un discours politique plus sévère, gelant toute perspective d'approfondissement.

La relation avec les Territoires palestiniens est, quant à elle, en large partie financière. L'Union européenne est, en effet, le principal bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne. Reste que cette logique de subvention peine aujourd'hui à se transformer en un véritable partenariat, autour de priorités préalablement définies.

Cette situation de blocage invite à repenser la stratégie de l'Union européenne dans la région. Elle conditionne en effet toute avancée dans les relations avec les deux pays à des progrès dans le règlement du conflit et à la concrétisation de la solution à deux États. Cette logique de prime abord vertueuse s'avère *in fine* contreproductive. La révision de la politique de voisinage mise en œuvre depuis décembre 2015 doit donc constituer l'occasion d'une relance des discussions avec Israël, d'un côté, et les Territoires palestiniens, de l'autre. Le maintien du *statu quo* ne pourrait que décrédibiliser l'action de l'Union européenne sur place.

I. REPENSER LA RELATION AVEC ISRAËL

L'Union européenne a noué des relations commerciales avec Israël dès 1959. Un premier accord de coopération est venu matérialiser ce partenariat en 1975 avant la signature en novembre 1995 d'un accord d'association. Celui-ci a permis d'ouvrir la voie à une intensification des échanges économiques mais aussi scientifiques entre les deux acteurs. La relation euro-israélienne apparaît alors évidente compte tenu de la proximité des populations – 55 % des Israéliens disposeraient d'un lien direct avec un État membre de l'Union européenne – mais aussi des modèles de société. L'Union européenne est considérée comme une référence en termes de normes. L'État hébreu a ainsi suivi avec intérêt l'élaboration du Règlement général sur la protection des données et se montre attentif aux débats en cours sur l'intelligence artificielle. La moitié des normes israéliennes sont d'origine européenne.

Reste que la dimension politique tend aujourd'hui à obérer les succès enregistrés et gèle un approfondissement de la coopération qui pourrait apparaître logique. En découle une relation qui peut sembler paradoxale voire schizophrénique entre Israël et l'Union européenne, les réussites économiques ou scientifiques contrastant avec l'absence d'échange entre institutions européennes et gouvernement israélien et le développement d'un sentiment anti-européen dans le pays.

A. L'ACCORD D'ASSOCIATION ET SES DÉCLINAISONS

Après un premier accord commercial signé en 1975 et dont la mise en place a été progressive – libre-échange des produits industriels appliqué par la Communauté européenne dès 1977 et par Israël en 1989, entrée dans la Communauté européenne, en exemption de droits, de 70 % des produits agricoles israéliens –, Israël a signé en 1995 un accord d'association avec l'Union européenne, sur le modèle de ceux mis en place avec d'autres pays de la rive sud de la Méditerranée : Maroc, Tunisie, Égypte ou Jordanie. Entré en vigueur en 2000, il illustre l'importance des échanges commerciaux entre l'État hébreu et l'Union européenne. Celle-ci est, devant les États-Unis, le premier partenaire commercial d'Israël. 34 % des exportations israéliennes sont dirigées vers l'Union européenne (avec une augmentation de 20 % depuis 2017) alors que 43 % des importations israéliennes proviennent de l'Union européenne. Ces échanges représentaient, en 2016, 34,3 milliards d'euros : 21,1 milliards de biens exportés vers Israël et 13,2 milliards d'euros de biens importés.

L'accord d'association comprend des arrangements de libre-échange pour les produits industriels et agricoles et ouvre la perspective d'une plus grande libéralisation des biens et services.

1. Le plan d'action de 2005

Le plan d'action signé en 2005 va permettre de structurer un peu plus cette coopération. Dix sous-comités sectoriels sont créés afin d'évaluer les pistes d'approfondissement dans les secteurs suivants :

- Industrie, commerce et services
- Marché intérieur
- Recherche, innovation, société de l'information, éducation, culture
- Transports, énergie, environnement
- Dialogue politique et coopération
- Justice
- Secteur économique et financier
- Coopération douanière
- Affaires sociales et immigration
- Agriculture et pêche

Le huitième conseil d'association réuni le 16 juin 2008 a notamment prévu une plus grande coopération dans la lutte contre le crime, le terrorisme, et le blanchiment d'argent, un renforcement du partenariat dans le secteur aérien et un accord dans le secteur éducatif à travers une participation aux programmes *Erasmus Mundus* et *Tempus*.

Cette démarche a débouché en 2013 sur la signature de deux accords : l'association d'Israël à l'accord « *Open Skies* » reliant l'Union européenne et les États-Unis et le protocole relatif à l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA). L'accord « *Open Skies* » constitue ainsi une vraie réussite. 60 % des vols en direction de l'aéroport Ben Gourion de Tel Aviv sont en provenance de l'Union européenne. L'accord a également contribué à faire baisser le prix des billets pour les trajets en direction ou en provenance de l'Union européenne de 30 %.

2. Le succès de la coopération scientifique

L'État hébreu fut par ailleurs le premier pays non-européen à être associé au programme-cadre de recherche de l'Union européenne en 1996. Israël a ainsi participé à Galileo, le système de positionnement par satellites de l'Union européenne. La coopération scientifique est aujourd'hui matérialisée par la signature de l'accord d'association d'Israël au programme Horizon 2020 (huitième programme cadre pour la recherche et le développement - PCRD) en juin 2014.

Dans le cadre du septième PCRD (2007-2013), les institutions publiques et privées israéliennes ont été associées à plus de 1 500 projets. La coopération a été extrêmement active dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, de la santé et des nanotechnologies. 780 millions d'euros au titre du financement européen en faveur de la recherche ont été attribués aux entités israéliennes participantes. Israël figure aujourd'hui parmi les trois pays tiers associés à Horizon 2020 les plus actifs, derrière la Suisse et la Norvège. D'après *l'Israel-Europe R&D Directorate* (ISERD), l'agence gouvernementale en charge de la participation à Horizon 2020, le pays a été associé à 1 034 projets bénéficiant d'un financement européen depuis le lancement du programme. Au 19 juin 2018, il pilotait 846 projets financés à hauteur de 592,9 millions d'euros – soit près de 2 % des crédits accordés à l'échelle européenne –, faisant du pays un bénéficiaire net de cette politique européenne.

Participation israélienne à Horizon 2020 au 19 juin 2018

Propositions de participation		7 469
Participations validées		1 034
Secteur	Industrie	437
	Universités	517
	Autres	80
Propositions de projets		6 323
Projets validés		846
Taux de succès		13 %
Subventions européennes : 592,9 millions d'euros	Industrie	184,4 millions d'euros
	Universités	391,22 millions d'euros
	Autres	17,23 millions d'euros

Source : *Israël-Europe R&D Directorate* (ISERD)

Le programme fait désormais partie intégrante de la stratégie industrielle israélienne, tournée vers la haute technologie depuis la fin des années quatre-vingt et la promotion de centres universitaires. L'enseignement supérieur et la recherche occupent une place privilégiée dans le pays. 46,4 % des Israéliens sont diplômés d'une université ou d'un collège académique. Quatre des neuf universités israéliennes figurent parmi les deux cent premières mondiales, au terme du classement de Shanghai

– *Academic Ranking of World Universities*, élaboré par l’université Jiao Tong de Shanghai. L’État hébreu est, en outre, le premier pays au monde en ce qui concerne le ratio dépenses de recherche et développement / produit intérieur brut. Trois universités israéliennes figurent dans les cinquante premières universités subventionnées par le programme Horizon 2020. 25 % des fonds de recherche de ces établissements sont d’origine européenne. Les universités sont par ailleurs les principales bénéficiaires du programme : 66 % des crédits européens accordés aux projets israéliens ont été dirigés vers elles.

L’interaction entre l’industrie et la recherche justifie la place prise par les universités dans la participation israélienne à Horizon 2020. Celui-ci contribue au financement du projet *SniffPhone*, coordonné par le Technion-Israel Institute of Technology, qui vise à relier dépistage de l’alcoolémie et dépistage du cancer, au travers d’une application pour smartphone. Le projet *NanoSmell* vise, quant à lui, à transformer jeux vidéo et télévision en leur permettant d’émettre des odeurs. Cette approche pourrait également bénéficier à d’autres domaines tels que la lutte antiparasitaire et la médecine. Le projet est porté par l’Institut Weizmann des sciences. Celui-ci est devenu le premier centre universitaire israélien en termes de financements européens (21,97 millions d’euros entre 2014 et 2015). Ce qui lui permet aujourd’hui de rivaliser avec les centres de recherches européens : le professeur Victor Malka, responsable du laboratoire d’optique appliquée (LOA), unité associant l’École polytechnique, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l’École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA), rejoindra ainsi à temps plein l’Institut en mai 2019 pour y développer ses recherches sur les lasers et l’accélération de particules, pour lesquelles il a déjà reçu trois prix académiques¹.

Il n’est pas étonnant, dans ces conditions, que les autorités israéliennes soient très attentives aux négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel et le montant accordé au neuvième programme-cadre, Horizon Europe. Elles s’attendent, dans ce cadre, à une révision à la hausse du montant de leur participation. Elles s’inquiètent également du possible retrait britannique, le Royaume-Uni étant un de ses partenaires privilégiés dans ce domaine. Les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel pourraient par ailleurs contribuer à une remise en cause par certains acteurs européens de la participation israélienne. L’implication d’entreprises du secteur de la sécurité dans les projets est en effet régulièrement dénoncée.

¹ Prix Julius Springer de la Société allemande de physique, prix Holweck de la Société française de physique et de l’Institute of Physics et prix de la Société européenne de physique.

3. Vers un approfondissement de la coopération policière ?

Le succès de la coopération scientifique ne doit pas masquer l'approfondissement progressif des relations dans le domaine de la lutte anti-terroriste. Les autorités israéliennes se montrent, en effet, très intéressées par une intensification de la coopération avec l'Union européenne dans ce domaine.

Un premier dialogue Union européenne – Israël sur la lutte contre le terrorisme et la sécurité a été organisé à Bruxelles en mars 2015. Une deuxième réunion a suivi en septembre 2016 en Israël. Il en ressort une volonté commune de coopérer dans la lutte contre l'extrémisme violent, le financement du terrorisme, le terrorisme non conventionnel, la sécurité aérienne et des transports ainsi que la cybercriminalité. L'État hébreu a, à cette occasion, manifesté son souhait de travailler avec les agences de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, en particulier Europol.

Un accord de coopération opérationnelle entre Europol et Israël est à l'étude depuis 2009. Une décision du Conseil a été adoptée en ce sens¹. Les négociations ont démarré courant 2010 mais n'ont pu aboutir avant la révision du cadre juridique d'Europol. La Commission européenne a présenté, dans ces conditions, une nouvelle proposition de recommandation de décision en vue d'un accord sur l'échange de données à caractère personnel entre Europol et les autorités israéliennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme².

Il convient de rappeler, à ce stade, que la stratégie d'Europol pour 2016-2020 désigne la région méditerranéenne comme prioritaire aux fins de partenariats renforcés. La stratégie extérieure d'Europol pour 2017-2020 insiste parallèlement sur la nécessité, pour Europol et la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), de coopérer plus étroitement au regard de la menace terroriste actuelle et des problèmes liés aux migrations.

Un accord avec Israël paraît dans ces conditions plus qu'opportun. L'État hébreu constitue un partenaire indispensable dans la lutte contre le terrorisme, au regard de son expérience passée et actuelle contre le *Hamas* et le *Hezbollah* et de sa position stratégique dans la région. Subordonner la conclusion de cet accord à des avancées dans le processus de paix s'avèrerait hors de propos au regard de la menace terroriste qui pèse sur l'Union européenne.

¹ Décision 2009/935/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 établissant la liste des États et organisations tiers avec lesquels Europol conclut des accords.

² COM(2017) 806 final.

B. LE POIDS DE LA QUESTION PALESTINIENNE

Une nouvelle étape de la coopération entre l'Union européenne et Israël aurait dû être franchie avec l'octroi à Israël d'un statut privilégié. Cette option avait été retenue lors du huitième conseil d'association bilatéral du 16 juin 2008.

L'opération militaire israélienne à Gaza lancée en décembre 2008 (« Plomb durci ») a cependant suspendu les négociations. Leur reprise est désormais conditionnée à l'avancée du processus de paix avec l'Autorité palestinienne. Le Conseil d'association de 2008 avait en effet conclu – comme le plan d'action de 2005 – que le développement d'un partenariat euro-israélien, devait « *se faire – et être perçu comme tel – dans le contexte du large éventail de nos intérêts et objectifs communs, incluant notamment la résolution du conflit israélo-palestinien à travers la mise en œuvre de la solution à deux États* ».

Fragilisé par l'absence de progrès, le Conseil d'association ne s'est, quant à lui, pas réuni depuis 2012. Le Conseil a néanmoins proposé, le 16 décembre 2013, dans l'éventualité d'un accord de paix définitif, un partenariat spécial privilégié à Israël ainsi qu'au futur État de Palestine. Le dispositif comprendrait notamment un accès accru aux marchés européens, le resserrement des liens dans les domaines culturel et scientifique, des échanges et des investissements facilités, ainsi qu'une promotion des relations entre entreprises. Il serait également proposé aux deux États de renforcer le dialogue politique et la coopération en matière de sécurité. Cette offre a été renouvelée par le Conseil le 18 janvier 2016.

1. La position européenne sur le conflit israélo-palestinien

La position européenne sur le conflit israélo-palestinien a été définie dès juin 1980, à l'occasion du Conseil européen de Venise (déclaration de Venise du 13 juin 1980). Les Neuf estimaient alors que « *les liens traditionnels et les intérêts communs qui unissent l'Europe au Moyen-Orient leur imposent de jouer un rôle particulier et leur commandent aujourd'hui d'œuvrer de manière plus concrète en faveur de la paix* ». Le Conseil européen rappelait par ailleurs « *le droit à l'existence et à la sécurité de tous les États de la région, y compris Israël* », et « *la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien* ». Le peuple palestinien, « *qui a conscience d'exister en tant que tel* », doit pouvoir « *exercer pleinement son droit à l'autodétermination* ». Les Neuf récusait toute « *initiative unilatérale qui ait pour but de changer le statut de Jérusalem* », tout accord sur le statut de la ville devant garantir le droit de libre accès pour tous aux Lieux Saints. Ils insistaient sur la nécessité de mettre fin à l'occupation territoriale et à la colonisation.

L'Union européenne a précisé, en 2009, les paramètres nécessaires à un règlement du conflit israélo-palestinien :

- des frontières fondées sur les lignes de 1967 avec des échanges agréés de territoires équivalents ;
- des arrangements de sécurité préservant la souveraineté de l'État palestinien et garantissant la sécurité d'Israël ;
- une solution juste, équitable et agréée au problème des réfugiés ;
- un arrangement faisant de Jérusalem la capitale des deux États.

En vertu des conclusions du conseil Affaires étrangères du 10 décembre 2012, les colonies ont, par ailleurs, vocation à être exclues des accords conclus entre l'Union européenne et Israël. Aux termes de celles-ci, l'Union européenne s'est déclarée « *déterminée à faire en sorte que – conformément au droit international – tous les accords entre l'État d'Israël et l'Union européenne indiquent clairement et expressément qu'ils ne s'appliquent pas aux territoires occupés par Israël en 1967* ». Conformément au droit international, le plateau du Golan, la bande de Gaza et la Cisjordanie (dont Jérusalem-Est) ne sont pas considérés par l'Union européenne comme faisant partie du territoire israélien.

Dans ses conclusions sur le processus de paix au Proche-Orient de janvier 2016, le Conseil Affaires étrangères a rappelé l'importance de préserver le *statu quo* mis en place en 1967 sur l'Esplanade des Mosquées et affirmé la nécessité de préserver la solution des deux États. Il a également souligné l'opposition ferme de l'Union européenne à la colonisation, considérée comme contraire au droit international, et à la poursuite de la politique de différenciation. Le Conseil a également régulièrement dénoncé les démolitions de maisons, la Commission pointant dans ses rapports de progrès sur la politique de voisinage le rôle d'Israël dans la détérioration de la situation économique et sanitaire à Gaza.

L'Union européenne est associée à la Feuille de route destinée à concrétiser la vision de deux États, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, telle qu'affirmée par le Conseil de sécurité des Nations unies dans la résolution 1397, adoptée en mars 2002. Elle est, à ce titre, membre du Quartet, aux côtés des États-Unis, de la Russie et des Nations unies.

L'Union européenne a, par ailleurs, annoncé son souhait, le 16 décembre 2013, de contribuer de manière substantielle aux dispositifs d'après-conflit pour assurer la viabilité d'un accord de paix. Un ensemble de mesures de soutien en matière politique et économique et dans le domaine de la sécurité pourrait être développé en cas d'accord définitif sur le statut de la Palestine avec la mise en place d'un partenariat spécial privilégié. L'Union européenne a dans le même temps mis en garde contre toute action

pouvant compromettre les négociations en cours. Elle dispose par ailleurs d'un représentant spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient.

2. La question des colonies

a) L'accord d'association et l'interprétation de la Cour

La question de l'origine des produits importés d'Israël est, en principe, couverte par l'accord d'association. Aux termes de l'article 8, les droits de douane à l'importation et à l'exportation sont supprimés ainsi que les taxes d'effet équivalent. La notion de produits originaires était, quant à elle, détaillée au sein du protocole n° 4 annexé à l'accord. Le champ d'application est défini à l'article 83 de l'accord et concerne « le territoire de l'État d'Israël », sans autre précision. Ce protocole a été modifié en décembre 2005¹. Une nouvelle étape aurait dû être franchie avec l'octroi d'un statut privilégié.

L'accord d'association avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) est, quant à lui, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1997. Les articles 5 et 6 dudit accord prévoient qu'aucun droit de douane ni aucune taxe d'effet équivalent n'est introduit dans les échanges commerciaux entre l'Union européenne d'un côté et la bande de Gaza et la Cisjordanie de l'autre. Les produits originaires de ces deux régions sont admis à l'importation au sein de l'Union européenne, sans restriction quantitative ni mesures d'effets équivalents. L'article 73 insiste sur le champ territorial de l'accord en ciblant expressément la Cisjordanie et la bande de Gaza.

La portée de l'accord avec Israël a été précisée dans un avis aux importateurs publié par la Commission européenne en novembre 2001². Aux termes de celui-ci, les produits originaires de colonies de peuplement implantées en Cisjordanie, dans la bande de Gaza ou à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan ne sont pas concernés par la suppression des tarifs douaniers avec l'Union européenne.

Par ailleurs, aux termes d'un arrangement trouvé entre l'Union européenne et Israël sur l'application du protocole n° 4, tous les certificats de circulation et toutes les déclarations sur factures délivrés ou établis en Israël doivent comporter, depuis le 1^{er} février 2005, le code postal et le nom de la ville, du village ou de la zone industrielle conférant le caractère originaire de la marchandise. Le régime préférentiel prévu pour les produits originaires d'Israël sera refusé aux produits pour lesquels la preuve de l'origine indique que l'opération conférant le caractère originaire à la marchandise a eu lieu

¹ *Décision n° 2/2005 du Conseil d'association Union européenne-Israël du 22 décembre 2005 modifiant le protocole n° 4 à l'accord euro-méditerranéen, relatif à la définition de notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative.*

² *Avis aux importateurs du 23 novembre 2001 - Importations effectuées d'Israël dans la Communauté (2001/C 328/04).*

dans une localité située sur les territoires placés sous administration israélienne depuis juin 1967. Depuis août 2012, la liste tenue à jour des localités exclues et de leur code postal peut désormais être consultée sur le site web thématique de la Commission consacré à l'union douanière ou peut être obtenue auprès des autorités douanières des États membres¹.

Cette application a été consacrée par la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci a, en effet, été saisie en 2008 d'un litige opposant la firme Brita, établie en Allemagne, aux services des douanes de Hambourg. La société importait d'Israël des gazéificateurs d'eau ainsi que des accessoires et des sirops et demandait, en conséquence, la préférence tarifaire prévue par l'accord d'association signée avec l'Union européenne, certificat des autorités douanières israéliennes à l'appui. Après enquête, il est apparu que ces marchandises étaient produites par la société *Soda-Club*, dont le site de production est implanté au sein d'une colonie de peuplement à Mishor Adumin, en Cisjordanie, à l'est de Jérusalem. Il a été décidé, en conséquence, de procéder au recouvrement *a posteriori* des droits de douane, soit 19 155,46 euros, suscitant un recours en annulation de la part de la société Brita. La juridiction de renvoi a alors estimé que sa décision dépendait de l'interprétation des accords d'association entre l'Union européenne, Israël et l'OLP.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 25 février 2010, la Cour estime qu'interpréter l'accord avec Israël de telle sorte que les autorités israéliennes seraient investies de compétences douanières à l'égard de produits originaires de Cisjordanie revient à priver les autorités douanières palestiniennes des compétences qui lui sont dévolues dans le cadre de l'accord avec l'Union européenne². Une telle interprétation va à l'encontre du principe de droit international général, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers (« *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* »). Le certificat délivré par les autorités douanières israéliennes ne saurait dans ces conditions, se substituer à celui des autorités douanières palestiniennes et ne peut donc être considéré comme valide. La Cour insiste sur le fait que ledit certificat doit, en outre, comporter des renseignements suffisants pour déterminer l'origine des produits, sous peine de ne pas se voir appliquer la préférence tarifaire. La Cour rappelle par ailleurs que l'Union européenne considère que les produits obtenus dans les localités placées sous administration israélienne depuis 1967 ne bénéficient pas du traitement préférentiel établi dans le cadre de l'accord d'association avec Israël.

¹ Avis aux importateurs du 3 août 2012 - Importations effectuées en provenance d'Israël à destination de l'UE (2012/C 232/03).

² Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Firma Brita GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, 25 février 2010.

b) La question des colonies et le droit dérivé

L'exclusion des colonies du champ d'application de l'accord Union européenne-Israël est clairement réaffirmée dans la législation européenne via un règlement de 2013 concernant les normes de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes. Aux termes de celui-ci, la couverture territoriale des certificats de conformité aux normes de commercialisation européennes est limitée au territoire de l'État d'Israël à l'exclusion des territoires sous administration israélienne depuis juin 1967¹. Israël ne peut, dans ces conditions, délivrer des certificats de conformité pour des légumes et fruits frais provenant des territoires occupés. Un règlement adopté en 2014 est venu compléter ce dispositif dans le domaine des volailles en indiquant que la couverture géographique des certificats des autorités vétérinaires israéliennes était limitée au territoire de l'État d'Israël, à l'exclusion des territoires occupés, conformément au droit international². Dans la foulée, l'Union européenne a notifié à Israël, le 22 mai 2014, la fin de la reconnaissance des contrôles vétérinaires israéliens sur les produits d'origine animale menés dans les territoires occupés à compter du 1^{er} septembre 2014. Cette disposition a conduit Israël à cesser l'exportation de ces produits en provenance des colonies à partir de novembre 2014.

Ces mesures avaient été précédées, en juillet 2013, de lignes directrices relatives à l'éligibilité aux subventions, prix et instruments financiers de l'Union européenne des entités israéliennes établies dans les territoires occupés. S'appliquant principalement au domaine de la recherche, celles-ci établissent des principes clairs :

- seules les entités israéliennes dont le lieu d'établissement est situé à l'intérieur des frontières d'avant 1967 sont considérées comme éligibles aux prix, subventions et aux instruments financiers ;

- les activités déployées par les entités israéliennes sont éligibles si elles ne se déroulent pas, même partiellement, dans les territoires occupés. Il convient de relever une distinction entre prix et subventions d'un côté et instruments financiers de l'autre. Dans le premier cas, seule l'activité éligible est prise en compte alors que, dans le second cas, toutes les activités de l'entité qui sollicitent un prêt, une garantie ou une participation sont étudiées.

Le lieu d'établissement est l'adresse légale d'enregistrement de l'entité, confirmée par une adresse postale précise correspondant à un

¹ Règlement d'exécution (UE) n° 594/2013 du 21 juin 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 en ce qui concerne les normes de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes et rectifiant ce règlement d'exécution.

² Règlement d'exécution (UE) n° 166/2014 du 17 février 2014 modifiant le règlement (CE) n° 798/2008 en ce qui concerne les exigences de certification applicables à l'importation dans l'Union de viandes de ratites d'élevage destinées à la consommation humaine et les inscriptions relatives à Israël et à l'Afrique du Sud figurant sur la liste des pays tiers ou territoires.

emplacement physique concret. Le recours à une boîte postale n'est pas autorisé.

Chaque entité israélienne candidate doit donc adresser une déclaration sur l'honneur pour pouvoir bénéficier de prix, de subventions ou d'instruments financiers. Ce document doit indiquer que la demande est conforme aux lignes directrices.

Les activités destinées à permettre la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient ou celles en faveur de la protection humanitaire sont exclues du champ d'application des lignes directrices.

L'adoption de ces lignes directrices est intervenue dans un contexte particulier, celui de l'entrée en vigueur, en janvier 2013, du protocole relatif à l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) et la signature, le 8 juin 2014, d'un nouvel accord de coopération en matière de recherche associé au programme « Horizon 2020 ». Les négociations autour de l'ACAA ont donné lieu à de vifs débats au Parlement européen quant à son champ d'application. Les députés s'interrogeaient notamment sur la provenance des produits industriels, estimant que l'ACAA ne pouvait légitimer implicitement l'occupation des territoires palestiniens.

C) La communication interprétative du 11 novembre 2015 sur l'origine des produits

La Commission européenne a présenté, le 11 novembre 2015, une communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis 1967.

Le droit européen impose pour un certain nombre de produits la mention de l'origine. Il s'agit notamment des produits cosmétiques, des fruits et légumes frais, du poisson, du vin, du miel, de l'huile d'olive, du bœuf et du veau, de la viande de volaille préemballée importée de pays tiers et des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcines. L'origine doit être correcte et ne saurait induire le consommateur en erreur. Dans les cas où la mention de l'origine n'est pas obligatoire, une directive de 2005 rappelle qu'en cas de mention volontaire, l'information doit, là encore, être correcte et ne peut induire le consommateur en erreur. La Commission rappelle par ailleurs que l'indication d'origine devient obligatoire :

- en ce qui concerne les denrées alimentaires, si l'omission de cette mention induit le consommateur en erreur quant à la véritable origine du produit ;

- en ce qui concerne les autres marchandises, lorsque l'omission conduit le consommateur à prendre une décision commerciale qu'il n'aurait pas prise autrement.

Les États membres sont tenus de vérifier la bonne application de la législation sur les indications d'origine.

Dans ces conditions, l'indication « produit en Israël » n'est pas considérée comme correcte par la Commission européenne dès lors que ces produits sont issus des territoires occupés, *a fortiori* s'ils sont en provenance de colonies de peuplement. La Commission européenne propose de fait deux types de mentions :

- « produit originaire de Cisjordanie (produit palestinien) », « produit originaire de Gaza » ou « produit originaire de Palestine » pour les produits issus des territoires occupés mais non originaires des colonies de peuplement ;

- « produit originaire de Cisjordanie (colonie israélienne) » ou « produit originaire du Plateau du Golan (colonie israélienne) » pour les produits issus des colonies de peuplement.

Il s'agit de suggestions de la part de la Commission européenne. Cette communication ne crée pas, selon elle, de nouvelles normes en la matière et vise simplement à respecter la législation existante. Il ne saurait, à ses yeux, être question de mettre en place un boycott ou une interdiction des produits mais juste à permettre au citoyen européen d'effectuer un achat en conscience. Cette décision est, de fait, purement technique et ne s'inscrit pas en soutien au mouvement international BDS (Boycott, Désinvestissement, Sanctions) lancé en juillet 2005 à Paris par 170 ONG palestiniennes, ou au mouvement belge à vocation européenne CNCD-11.11.11, composé d'une vingtaine d'associations et à l'origine de l'initiative « *Made in illegality* »¹. Aucune disposition n'est, cependant, prise pour améliorer le traçage des produits alors même que les mesures introduites en 2005 peinent à prouver leur efficacité, comme en témoigne l'affaire Brita.

La publication de cette communication fait suite à l'envoi, le 13 avril 2015, d'une lettre signée par 16 ministres des affaires étrangères – dont le ministre français – et adressée à la Haute-représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité². Le document dénonçait l'expansion continue des colonies israéliennes et considérait l'étiquetage différencié comme la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en faveur de

¹ Ce mouvement s'appuie sur le rapport publié en février 2014 par François Dubuisson, professeur de droit international au sein du Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles (ULB) : *Les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations avec les colonies israéliennes*.

² Outre la France, l'Autriche, la Belgique, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède ont également signé cette lettre, à la différence de l'Allemagne.

la solution à deux États. Cette demande avait déjà été exprimée deux ans plus tôt¹.

Trois États membres ont déjà mis en place des lignes directrices destinées à distinguer l'origine des produits en provenance d'Israël : le Royaume-Uni (depuis 2009), le Danemark (depuis 2012) et la Belgique (depuis 2014).

C. À NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE, NOUVELLE RELATION AVEC ISRAËL ?

1. Un contexte peu propice à une relance des négociations ?

Le Premier ministre israélien, Benyamin Netanyahu s'est rendu, le 11 décembre 2017, à Bruxelles pour un échange informel avec les ministres des affaires étrangères des États membres. Cette visite constituait une première depuis 22 ans. Elle s'inscrivait dans le contexte de l'annonce par le Président des États-Unis du transfert de l'ambassade américaine de Tel Aviv à Jérusalem.

La Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a rappelé, à cette occasion, la position « consolidée » de l'Union européenne sur Jérusalem, capitale des deux États, le statut de la ville devant être résolu par la négociation. Elle s'appuie notamment sur la résolution 478 du 20 août 1980 du Conseil de sécurité des Nations unies qui demande aux États le retrait des représentations diplomatiques de Jérusalem.

Reste qu'aux yeux du gouvernement israélien, l'interlocuteur principal sur la question du conflit israélo-palestinien demeure les États-Unis. La position européenne est jugée biaisée ou déséquilibrée, en faveur des Palestiniens. La critique ne vise pas seulement le Parlement européen, particulièrement impliqué dans le dossier (11 résolutions adoptées depuis 2010, parfois sur des sujets connexes), mais l'ensemble de l'Union européenne (238 communiqués de la Haute représentante depuis 2014 contre 254 pour toute l'Afrique et 265 pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale réunies sur la même période). La position adoptée sur la question des produits des colonies est notamment ciblée.

¹ La lettre adressée en avril 2013 était signée par 13 pays : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

**Résolutions adoptées par le Parlement européen depuis 2010
sur le conflit israélo-palestinien**

10 mars 2010 : Résolution sur la mise en œuvre des recommandations du rapport Goldstone sur Israël et la Palestine.

17 juin 2010 : Résolution sur l'opération militaire israélienne contre la flottille humanitaire et le blocus de Gaza.

15 décembre 2010 : Résolution sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité.

27 septembre 2011 : Résolution législative sur le projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne, d'une part, et l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, prévoyant la poursuite de la libéralisation des échanges de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, et modifiant l'accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part.

29 septembre 2011 : Résolution sur la situation en Palestine.

1^{er} décembre 2011 : Résolution relative à la position du Conseil sur le projet de budget rectificatif n° 6/2011 de l'Union européenne pour l'exercice 2011, section III - Commission.

15 mars 2012 : Résolution du Parlement européen sur la Palestine : raids des forces israéliennes contre des chaînes de télévision palestiniennes.

22 novembre 2012 : Résolution sur la situation à Gaza.

14 mars 2013 : Résolution sur le cas d'Arafat Jaradat et la situation des prisonniers palestiniens dans les prisons israéliennes.

17 juillet 2014 : Résolution sur l'escalade de la violence entre Israël et la Palestine.

18 mai 2017 : Résolution sur la solution fondée sur la coexistence de deux États au Proche-Orient.

19 avril 2018 : Résolution sur la situation dans la bande de Gaza.

Dans ce contexte, les autorités israéliennes semblent plus enclines à ne considérer la relation avec Bruxelles que sur des bases économiques ou scientifiques. Le seul volet politique que semble envisager Tel Aviv tient à la mise en place d'une véritable coopération en matière de sécurité. Israël souhaite ainsi un échange de points de vue sur les efforts visant à lutter contre le terrorisme et à contrer l'extrémisme violent et l'incitation à la terreur. L'État hébreu appelle également à une coopération conjointe dans les domaines de l'industrie de la défense, la cybersécurité, les menaces hybrides, la non-prolifération et l'échange d'informations et de savoir-faire.

La volonté de l'Union européenne de préserver l'accord sur le plan d'action global sur le nucléaire, signé en 2015 avec l'Iran, dénoncé par les États-Unis en mai dernier, devrait également constituer un sujet de crispation dans les prochaines semaines. Cet accord a été critiqué dès l'origine par Israël qui le considère comme trop favorable à l'Iran. Téhéran

reste aux yeux du gouvernement israélien la principale menace sur la scène régionale, la République islamique n'ayant jamais renoncé officiellement à son objectif de détruire l'État hébreu.

2. La nécessaire élaboration de nouvelles priorités de partenariat

L'Union européenne a révisé, en décembre 2015, les critères définissant sa politique de voisinage. Cette réorientation doit permettre de mieux diffuser les valeurs européennes tout en défendant les intérêts de l'Union européenne. Il s'agit aujourd'hui d'assurer la stabilité à ses frontières par un soutien précis et efficace, destiné à favoriser la sécurité de la région, le développement de véritables coopérations économiques dépassant le seul libre-échange et la poursuite des réformes démocratiques. Cette révision de la stratégie globale implique une nouvelle approche des relations bilatérales entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires méditerranéens.

L'Union européenne a su ainsi réévaluer ses relations avec la plupart des pays du bassin méditerranéen en élaborant avec eux de nouvelles priorités de partenariat. Celles-ci, centrées sur quelques domaines, se substituent aux plans d'action globaux, renouvelés régulièrement avant 2016 sans pour autant que les relations avec les pays concernés ne soient rehaussées. En dépit de ses relations parfois tendues au plan politique avec le gouvernement, l'Union européenne a su élaborer de telles priorités avec l'Égypte en juillet 2017. Une démarche identique avait également abouti avec l'Algérie en mars 2017. Il est aujourd'hui regrettable que ce travail n'ait même pas été entamé avec Israël, en dépit de la qualité des échanges économiques et scientifiques ou de la proximité des modèles politiques. Il accrédite l'idée d'une marginalisation de l'État hébreu dans la politique euro-méditerranéenne de l'Union. Le poids du conflit israélo-palestinien semble conditionner toute approche bilatérale, de manière excessive si on compare l'état de la relation entre l'Union européenne et la Turquie, pays candidat qui occupe militairement une partie du territoire d'un État membre.

Cette absence d'avancée ne saurait avoir d'autre conséquence que de fragiliser encore un peu plus la relation entre l'Union européenne et Israël et pousser celui-ci à la fois à intensifier son partenariat avec les États-Unis et à mettre en place de nouvelles coopérations avec d'autres acteurs voulant s'inscrire dans le jeu régional : la Russie mais aussi la Chine, voire l'Inde. Elle légitime indirectement le discours anti-européen d'une partie de l'échiquier politique israélien, qui trouve aujourd'hui un écho au sein de la population.

Sensibilisé aux mêmes difficultés à l'occasion d'une mission de votre commission des affaires européennes en Égypte, votre rapporteur avait souhaité, avec notre ancien collègue Louis Nègre, un rééquilibrage des

relations entre Bruxelles et Le Caire¹. Dans une proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat en juin 2016, nous avons ainsi demandé l'ouverture d'une nouvelle phase du partenariat, permettant le développement de coopérations politiques, économiques et éducatives tout en prenant mieux en compte les spécificités de ce pays². L'Union européenne a su, par la suite, développer cette approche pragmatique. Un raisonnement semblable doit la conduire aujourd'hui à réévaluer sa relation avec Israël.

3. Pour une approche moins incantatoire

Il conviendrait, dans le même temps, d'adopter une position moins incantatoire sur la question même du conflit israélo-palestinien. Il en va à la fois de la cohérence entre le message et la réalité des faits dans la région mais aussi de l'unité de l'Union européenne.

S'il ne s'agit pas pour elle de renoncer aux valeurs qu'elle défend ou d'abandonner les politiques qu'elle mène – accord avec l'Iran par exemple –, l'Union doit néanmoins amender son discours si elle entend être audible sur la scène régionale, alors même qu'une nouvelle configuration tend à s'y mettre en place à l'image du rapprochement entre Israël et l'Arabie saoudite constaté ces dernières semaines. Une telle évolution est d'autant plus indispensable que le message porté, en particulier celui de la solution à deux États, doit aujourd'hui être réévalué à l'aune de plusieurs éléments : les difficultés à faire émerger une relève politique au sein de l'Autorité palestinienne, la volonté, au sein de celle-ci, de trouver un compromis viable intégrant notamment la démilitarisation du futur État, mais aussi le caractère durable voire structurant des colonies dans certaines parties des territoires palestiniens (30 000 Palestiniens travaillent au sein d'entre elles). Une approche plus nuancée permettrait à l'Union européenne de retrouver une forme de crédibilité sur ce sujet au moment où les États-Unis devraient présenter un nouveau plan de sortie de crise. L'action de l'Union européenne pourrait ainsi se concentrer sur quelques points clés, en particulier le statut de Jérusalem et le maintien au sein de cette ville de son caractère palestinien ou le rôle des colonies dans un futur État palestinien.

Il convient de garder en mémoire que la solution à deux États reste la seule option viable à moyen terme, l'annexion pure et simple étant synonyme d'apartheid ou de remise en cause fondamentale du projet israélien. L'écart entre les dynamiques démographiques palestinienne et israélienne conduirait en effet à faire de la communauté juive une minorité au sein de l'État qu'elle a fondé. Il est donc d'indispensable d'étayer

¹ *Défendre nos intérêts et promouvoir nos valeurs : quelle politique de voisinage pour l'Union européenne ? Le cas de l'Égypte. Rapport d'information n° 609 (2015-2016) de MM. Louis Nègre et Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 12 mai 2016.*

² *Résolution européenne n°159 (2015-2016) sur le volet méditerranéen de la politique de voisinage de l'Union européenne révisée, 17 juin 2016.*

l'approche européenne de la solution à deux États en la confrontant aux réalités du terrain et en rappelant son caractère inéluctable.

L'Union européenne doit profiter de l'atonie actuelle des négociations, dans l'attente du futur plan américain, pour opérer cet *aggiornamento* nécessaire. Ce faisant, elle garantira la viabilité de la solution à deux États et éviter qu'elle ne se transforme en un slogan dépourvu de toute réalité. Cet objectif ne saurait pour autant conduire à un gel de la relation bilatérale avec Israël en attendant que la solution entre en œuvre. L'exemple turc est là encore éclairant, l'occupation du territoire chypriote n'a pas empêché l'ouverture de chapitres de négociations en vue d'une adhésion à terme.

Dans ces conditions, la revue des engagements sur le conflit israélo-palestinien de l'Union européenne, lancée récemment par le service européen d'action extérieur (SEAE), doit constituer l'occasion d'une révision du discours européen sur ce dossier¹. Sans abandonner la défense de certains principes – arrêt de la colonisation et des démolitions –, il s'agit d'offrir de nouvelles perspectives concrètes au dialogue euro-israélien afin que celui-ci ne se résume pas à une leçon de morale à sens unique. L'ACAA, l'accord « *Open Skies* » ou la signature de l'accord sur Horizon 2020 démontre bien qu'une certaine souplesse est possible. Ces accords ne sauraient être d'ailleurs les prochaines victimes du gel du dialogue politique.

4. Une réponse à la division du Conseil

Cette nouvelle approche des relations euro-israéliennes permettrait, en outre, de mieux rendre compte de la diversité des points de vue sur le conflit au sein même du Conseil. La réaffirmation par la Haute Représentante de la « *position consolidée* » de l'Union européenne à l'occasion du transfert effectif de l'ambassade américaine, le 14 mai dernier, ne saurait occulter les divisions au sein du Conseil sur les contours de la coopération avec Israël. La Hongrie, la Roumanie et la République tchèque ont ainsi bloqué, le 12 mai, une déclaration commune du Conseil, portée par la France et visant l'attitude américaine. Le groupe de Visegrad, dont font partie ces trois pays avec la Slovaquie, est un partenaire privilégié du gouvernement israélien au sein de l'Union européenne. Un sommet réunissant les quatre États et Israël a ainsi été organisé le 19 juillet 2017 (V4+Israël). Les autorités israéliennes souhaitent s'appuyer sur ces pays pour obtenir une « *réévaluation* » de la relation avec l'Union européenne. Il convient de relever que la sémantique utilisée par le groupe de Visegrad et Israël dans la déclaration commune, adoptée à l'issue de la réunion du 19 juillet 2017 s'écarte de la solution à deux États, officiellement promue par l'Union européenne : le document insiste ainsi sur une « *solution bidirectionnelle* »

¹ Lancée le 1^{er} juillet 2018, elle est menée par M. Fernando Gentilini, ancien représentant spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient.

*via*ble ». La République tchèque avait été le seul État membre à voter contre la résolution 67/19 des Nations unies du 29 novembre 2012 qui accorde à la Palestine le statut de pays observateur non-membre.

Le format V4+Israël traduit la volonté de l'État hébreu d'utiliser d'autres canaux que ceux des institutions européennes pour dialoguer avec l'Europe. Celle-ci est, aux yeux des autorités israéliennes, incarnée en premier lieu par les grands États membres : Allemagne, France et Royaume-Uni. C'est avec ces pays que se noue la relation politique et non avec Bruxelles. L'Union européenne n'apparaît pas comme un acteur mondial, disposant d'une capacité de projection, alors même que la scène internationale semble désormais régie par la notion de rapport de force. Faute de cette puissance, l'Union ne saurait être envisagée comme une véritable partie prenante dans la région, à la différence des États-Unis voire de la Russie. Il convient de ne pas négliger le double sentiment d'isolement et d'insécurité ressenti par Israël – pays dont on ne peut sortir en voiture – pour appréhender sa relation avec les États et les organisations tiers. Cette recherche constante d'un appui face à des voisins potentiellement menaçants détermine les grands axes de sa diplomatie.

Dans ces conditions, le gouvernement israélien privilégie un échange direct avec les États membres comme en témoigne également la coopération mise en œuvre avec Chypre et la Grèce sur les questions énergétique et militaire (manœuvres communes). Celle-ci a notamment débouché sur l'annonce en décembre 2017 de la construction du gazoduc *Med East* reliant Israël à l'Italie pour fournir du gaz naturel à des pays d'Europe en traversant les eaux territoriales chypriotes et grecques. Le pipeline aurait une longueur de 2 100 km. Sa mise en service est prévue en 2025. Le coût du projet est estimé à environ 6 milliards d'euros. À l'heure où l'Union européenne entend mettre en œuvre une Union de l'énergie et recherche une diversification des approvisionnements pour renforcer son indépendance énergétique, il apparaît regrettable qu'elle ne soit pas plus directement associée à de semblables projets. Une construction de câbles électriques à longue distance reliant Israël, Chypre et la Grèce continentale est également envisagée. L'interconnexion *EuroAsia* permettrait de transmettre l'électricité générée en Israël vers des réseaux européens. Un financement européen de 1,5 milliard d'euros est envisagé.

Il conviendra d'être attentif à l'évolution de ce partenariat. Le gouvernement israélien envisage en effet une coopération avec les autorités chypriotes en vue de la construction d'un port destiné à traiter les navires transportant des marchandises pour Gaza. Le projet prévoit la mise en œuvre d'un quai pouvant accueillir des cargos dont les marchandises seraient contrôlées par les autorités israéliennes avant d'être transbordées sur des ferrys à destination de Gaza. Une telle option aurait le mérite de permettre de mieux répondre aux manques constatés dans la bande de Gaza.

Il pourrait cependant fragiliser le principe même de la solution à deux États, en remettant en cause la liberté de commercer du futur État palestinien.

Ce constat devrait conduire l'Union européenne à utiliser les moyens dont elle dispose pour apparaître comme un partenaire d'Israël en vue d'assurer sa sécurité et son droit à exister. Elle doit, à ce titre, développer une véritable stratégie d'influence auprès des organisations régionales avec qui elle coopère. Il en va ainsi de l'accord d'Agadir qui réunit l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie depuis 2004 en vue de la création d'une zone de libre-échange, reprenant une partie de l'acquis douanier de l'Union européenne. Tout pays membre de la Grande zone arabe de libre-échange et lié par un accord d'association avec l'Union européenne peut en théorie l'intégrer. Cette ambition régionale passe également par une relance de l'Union pour la Méditerranée (UpM). Six mois après son lancement en juillet, l'opération israélienne « Plomb durci » est venue fragiliser cette organisation, incapable d'incarner l'espace de dialogue qu'elle était censée être implicitement. Le boycott de ses réunions par certains de ses membres a contribué à conférer à l'UpM l'image d'une coquille vide, symbole d'une politique euro-méditerranéenne inadaptée. Ce relatif effacement contraste pourtant avec la nécessité de trouver des réponses politiques aux crises multiples que traverse la région. L'UpM doit incontestablement s'affirmer comme ce forum d'échanges entre rives Nord et Sud du Bassin méditerranéen.

II. DU SOUTIEN FINANCIER À LA COOPÉRATION : UNE RELATION À ÉTAYER AVEC LES TERRITOIRES PALESTINIENS

A. UN SOUTIEN FINANCIER ET TECHNIQUE CONSÉQUENT

Le soutien à la Palestine constitue un des principaux postes budgétaires de la politique de voisinage de l'Union européenne. L'aide annuelle a ainsi atteint environ 357 millions d'euros en 2017.

Financement du volet méditerranéen de la politique de voisinage

Pays	Financement IEVP 2014-2020 (en millions d'euros)	Pays	Financement IEVP 2014-2020 (en millions d'euros)
Algérie	221 - 270	Libye	126 - 154
Égypte	756 - 924	Maroc	1 323 - 1 617
Israël	- ¹	Syrie	- ²
Jordanie	567 - 693	Territoires palestiniens	1 833 - 2 241
Liban	315 - 385	Tunisie	725 - 886

(Source : Nicole Koenig, *Taking the ENP Beyond the conception-Performance Gap*, Institut Jacques Delors, Policy paper n°160 – 22 mars 2016)

1. Les orientations du financement européen

Elle est, depuis 2008, orientée dans trois directions :

- le soutien direct aux dépenses de fonctionnement de l'Autorité palestinienne (programme PEGASE) - 158,1 millions d'euros en 2017 -, qu'il s'agisse des salaires et pensions, l'aide aux familles en difficulté ou du financement des arriérés des hôpitaux de Jérusalem-Est ;

- le financement de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), soit 107 millions d'euros en 2017 ;

- l'appui à des programmes en faveur de l'État de droit, de la justice, de la sécurité et de la gouvernance locale, mais aussi du

¹ Les fonds perçus par Israël sont limités du fait du niveau de développement du pays.

² La coopération bilatérale étant suspendue, les fonds initialement prévus sont utilisés dans le cadre de la réponse de l'Union européenne à la crise syrienne.

développement du secteur privé et du commerce ou des infrastructures (acheminement d'eau) notamment, soit 18 millions d'euros en 2017.

La stratégie européenne commune de soutien à la Palestine 2017-2020, adoptée par l'Union européenne, 22 États membres ainsi que la Norvège et la Suisse, le 8 décembre 2017, constitue, par ailleurs, un nouvel élément du soutien européen aux Territoires. La stratégie commune relève cinq priorités, en conformité avec le programme politique national de l'Autorité palestinienne :

- la réforme de la gouvernance, l'assainissement budgétaire et l'action des pouvoirs publics ;
- l'État de droit, la justice, la sécurité des citoyens et les droits de l'homme ;
- la fourniture durable de services ;
- l'accès à un approvisionnement autosuffisant en eau et en énergie ;
- le développement économique durable.

Cette stratégie commune s'est traduite par la mise en place d'un nouveau programme d'aide de 42,5 millions d'euros, qui se décompose de la façon suivante :

- 14,9 millions d'euros pour financer des activités à Jérusalem-Est en vue de préserver le caractère palestinien de la ville et de lutter contre la détérioration préoccupante des indicateurs socio-économiques, y compris la pauvreté généralisée. Les projets seront axés sur les actions de sensibilisation et de protection, la jeunesse et l'éducation et le soutien au secteur privé. L'objectif général consiste à stimuler le développement économique ;
- 27,6 millions d'euros à la construction d'un État palestinien démocratique et responsable au moyen de réformes politiques ciblées, de l'assainissement des finances publiques, du renforcement des entreprises et des PME, de la consolidation de la société civile palestinienne et de la mise en place de l'accès à l'eau et à l'énergie.

Ces crédits ne devraient pas être diminués dans le prochain cadre financier pluriannuel. Un débat pourrait cependant se faire jour sur l'utilisation de ces sommes dès lors qu'elles peuvent être considérées comme une aide sociale aux familles de membres d'organisations terroristes ou contribuer à l'édition de manuels scolaires dont la neutralité est à relativiser.

Les crédits européens viennent, en tout état de cause, s'ajouter à l'aide bilatérale des États membres.

Aide bilatérale des États membres 2017-2020

Pays	Montant (en millions d'euros)	Pays	Montant (en millions d'euros)
Allemagne	240	Italie	85,5
Belgique	46,8	Pays-Bas	210
Danemark	97	Pologne	2,41
Espagne	11	République tchèque	0,84
Finlande	39,5	Royaume-Uni	169,8
France	203,5	Suède	235
Irlande	16		

2. Les missions de l'Union européenne sur place

L'Union européenne a mis en place depuis novembre 2005, deux missions techniques destinées à structurer un véritable État palestinien.

La mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS) aide l'Autorité palestinienne à mettre en place les institutions d'un futur État dans les domaines de la police et de la justice pénale. En contribuant à la réforme du secteur de la sécurité et de la justice, elle soutient les efforts visant à accroître la sécurité de la population et à renforcer l'État de droit. Un montant de 12,372 millions d'euros a été alloué aux activités de la mission pour la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018. 21 États membres y participent auxquels s'ajoutent le Canada, la Norvège et la Turquie. L'équipe est composée de 115 membres dont 70 issus des États membres et associés.

La mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EUBAM Rafah) est chargée d'assurer la présence d'une tierce partie au point de passage de Rafah, situé entre la Bande de Gaza et l'Égypte, afin de contribuer à instaurer la confiance entre le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne. Elle agit en vue de renforcer les capacités palestiniennes dans tous les aspects de la gestion de la frontière à Rafah. Le budget de la mission s'élevait à 1,98 million d'euros pour la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018. La mission a été gelée en 2006 puis suspendue en 2007. Le poste frontière a été transféré par les autorités de Gaza à l'Autorité palestinienne fin 2017. L'Égypte a

également ouvert son poste frontière suite aux évènements du 14 mai dernier à Gaza. EUBAM Rafah pourrait, dans ces conditions, retrouver un rôle opérationnel dans les prochaines semaines.

3. L'appui de l'Union pour la Méditerranée

Au-delà de ce soutien financier direct, il convient de saluer l'action de l'Union pour la Méditerranée (UpM).

Celle-ci a en effet labellisé un projet d'usine de dessalement des eaux à Gaza en juin 2011. Sous l'égide de la Commission européenne, une conférence internationale de bailleurs de fonds a pu être organisée à Bruxelles le 20 mars dernier, permettant de lever 456 millions d'euros (dont 77 millions d'euros de l'Union européenne et 10 millions d'euros de la France), soit 80 % du coût total estimé à 562,3 millions d'euros.

Cette levée de fonds ouvre la voie au lancement de la phase de conception et de construction. La Banque européenne d'investissement a ainsi lancé la procédure d'appel d'offres le 15 avril 2018. La mise en service est prévue en 2022. Les ressources en eau dans la bande de Gaza sont parmi les plus faibles au monde, dans une des zones les plus densément peuplées au monde (environ 5 400 habitants / km). 3 % de l'eau pompée dans la zone respecte les normes de qualité de l'eau potable fixées par l'Organisation mondiale de la Santé.

L'UpM a également labellisé un projet de réhabilitation urbaine à Jericho (Cisjordanie) estimé à 6,6 millions d'euros. Les travaux devraient se terminer en 2019. Le chantier vise la modernisation du centre-ville avec la construction d'un nouvel abattoir municipal moderne (utilisé pour la volaille et le bétail) suivant les normes de santé et de sécurité les plus strictes, sur une parcelle de terrain éloignée des quartiers résidentiels, ainsi que la mise en œuvre d'un modèle de gestion. L'atelier municipal - où la municipalité assure la maintenance de l'ensemble de ses équipements, tels que les camions de collecte des déchets, l'équipement de pompage et l'équipement de travaux publics - sera délocalisé vers l'emplacement de l'actuel abattoir. Ses installations seront modernisées. Le projet prévoit également en outre l'extension du parc municipal vers la zone de l'atelier actuelle qui est adjacente à celui-ci, ainsi que la construction de nouvelles installations de loisirs (piscine, cinéma).

B. UNE RELATION POLITIQUE À CONSTRUIRE

1. Une action placée sous le sceau de l'urgence

Le soutien financier apporté par l'Union européenne aux territoires palestiniens s'explique en large partie par les besoins humanitaires auxquels ceux-ci sont confrontés, en particulier dans la bande de Gaza. Une lecture affinée des montants accordés met en avant deux lignes directrices :

- la première consiste logiquement en une aide d'urgence, à court terme. Il convient de rappeler que plus de 2 millions de Palestiniens – sur un total de 4,8 millions – sont en difficulté. 80 % de la population totale de Gaza (1,6 million de personnes) sont dépendants de cette aide humanitaire, en raison du blocus autour de la bande et de l'absence développement économique, faisant de ce territoire une prison à ciel ouvert. En Cisjordanie, plus de 400 000 Palestiniens habitant à Jérusalem-Est et dans la zone C (zone qui représente plus de 60 % de la Cisjordanie où Israël conserve le contrôle sur la sécurité, la planification et la construction) disposent d'un accès limité à l'eau, l'alimentation, la santé, l'éducation et d'autres services de base en raison de restrictions et d'obstacles divers ;

- la seconde vise à mettre en place les fondements d'un futur État palestinien, ces financements étant principalement orientés vers la Cisjordanie.

L'action européenne est d'autant plus délicate qu'elle est confrontée et aux dissensions entre la Cisjordanie d'une part, dominée par le *Fatah* et la bande de Gaza, dirigée par le *Hamas*. L'Union européenne dialogue, par ailleurs, avec une Autorité palestinienne affaiblie, faute de relève générationnelle. Les prises de position européennes insistent donc en premier lieu sur la nécessaire unité entre les « factions », selon les termes qu'elle utilise. Elle insiste pour que toutes participent de « bonne foi » au processus de réconciliation, qui constitue, à ses yeux, un élément indispensable pour rendre crédible la solution des deux États. Ce processus doit aller de pair avec un renforcement de la transparence et la démocratisation des institutions palestiniennes.

Elle souhaite, par ailleurs, que l'ensemble des parties fassent de la reconstruction de Gaza une priorité nationale absolue, notamment en ce qui concerne la santé, l'énergie et l'accès à l'eau. L'Autorité palestinienne doit, à ce titre, y reprendre l'ensemble de ses fonctions de gouvernement.

Ce souhait d'un travail en commun ne doit pas occulter les réserves de l'Union européenne sur le *Hamas*, classée sur la liste qu'elle a élaborée en 2001 des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme. En septembre 2010, le *Hamas* avait introduit un recours auprès du Tribunal de l'Union européenne, contestant son maintien sur ce document. Le Tribunal a annulé, le 17 décembre 2014, pour des motifs de procédure, la

décision du Conseil visant à maintenir le *Hamas* sur cette liste. Le Conseil a décidé de former un pourvoi le 19 janvier 2015 contre l'arrêt rendu. Pendant la procédure de pourvoi, les effets de l'arrêt rendu par le Tribunal sont suspendus.

2. Une conditionnalité contestée et contestable

L'Union européenne a signé, en février 1997, un accord intérimaire d'association avec l'Organisation de libération de la Palestine.

L'accord intérimaire vise les objectifs suivants :

- la mise en place d'un cadre approprié pour un dialogue global entre les parties, permettant l'instauration de relations étroites entre elles ;
- la création des conditions d'une libéralisation progressive des échanges ;
- la promotion, par le dialogue et la coopération, de relations économiques et sociales équilibrées entre les parties ;
- la contribution au développement social et économique de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ;
- l'encouragement de la coopération régionale afin de consolider la coexistence pacifique et la stabilité politique et économique ;
- la promotion de la coopération dans d'autres domaines d'intérêt mutuel.

Le document est assorti d'une déclaration conjointe sur le dialogue politique. Aux termes de celui-ci, l'autodétermination du peuple palestinien constitue un principe fondamental. Le dialogue politique est destiné à mettre en œuvre une coordination régulière concernant des questions d'intérêt commun et permettre aux participants au dialogue de prendre en considération leurs positions et leurs intérêts respectifs.

Un plan d'action, destiné à mettre en œuvre l'accord intérimaire a été élaboré en 2006. Il devait favoriser tant les objectifs nationaux de réforme que la poursuite de l'intégration de l'Autorité palestinienne dans les structures économiques et sociales européennes. Il s'agissait également de poser des fondations stables en vue d'une intégration économique plus poussée, qui reposera sur l'adoption et l'application de dispositions et de réglementations économiques et liées au commerce susceptibles de stimuler les échanges, l'investissement et la croissance. Il devait permettre de concevoir et d'appliquer des politiques et des mesures destinées à encourager la croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale, à réduire la pauvreté et à protéger l'environnement, contribuant ainsi à l'objectif à long terme d'un développement durable.

L'Autorité palestinienne estime aujourd'hui que le dispositif n'est plus respecté et que la relation se trouve bloquée. Le dialogue politique n'est qu'informel et échoue à concrétiser les intentions de l'accord intérimaire, qui devait par ailleurs initialement devenir définitif en 2001. Si cette appréciation est à relativiser au regard de l'apport financier européen, force est de constater que la conditionnalité mise en place par l'Union, clairement affirmée en décembre 2013 et tendant à relier toute avancée à des progrès dans le processus de paix, bloque la progression de la coopération. Elle contribue à générer une sensation d'incompréhension sur les intentions de l'Union européenne au risque de relativiser son aide et fragiliser sa crédibilité. Le gouvernement palestinien observe avec inquiétude les divisions au Conseil sur la question du conflit, craignant notamment un alignement des positions de certains États membres sur les positions américaines.

Il y a lieu, comme pour le cas des relations avec Israël, de s'interroger sur le maintien de cette conditionnalité tant elle ne produit pas, depuis cinq ans, l'effet attendu : une reprise effective des négociations. Là encore, votre rapporteur ne peut qu'inviter à mettre en œuvre une approche pragmatique destinée notamment à consolider l'Autorité palestinienne et permettre l'avènement d'une relève encline au dialogue derrière son président Mahmoud Abbas, alors même que l'on observe une forme de passivité voire de résignation du côté palestinien. Il s'agit là d'une des clés pour envisager une relance du processus de paix. Un approfondissement de la coopération avec l'Union européenne doit y contribuer. Comme pour Israël, il apparaît donc urgent pour l'Union européenne d'élaborer, dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage, des priorités de partenariat destinées à donner un peu plus de sens aux sommes engagées. L'Autorité palestinienne a formulé un premier projet de priorité en novembre 2017. Il n'a donné lieu à un retour qu'en mai dernier, l'Union européenne indiquant une nouvelle fois que les discussions n'étaient pour l'heure qu'informelles.

Reste que la division du Conseil sur la question israélienne se retrouve symétriquement sur la question palestinienne. Il apparaît dans le même temps que la relance du processus de paix fait moins figure de priorité dans un agenda européen en large partie dédié aux situations en Syrie, en Libye ou à l'accord avec l'Iran. La revue des engagements de l'Union européenne sur le conflit, initiée début juillet 2018, devrait néanmoins conduire à un débat sur son action dans la région depuis 20 ans et à une évaluation de son impact. L'absence de perspective concrète liée au gel des négociations avec les deux parties affaiblit inévitablement l'influence de l'Union européenne et induit, là encore, un questionnement sur son rôle : est-elle un simple bailleur de fonds à vocation humanitaire ou un acteur politique ? Si elle entend pleinement assumer cette vocation, il convient alors qu'elle révisé son mode d'intervention et applique pleinement les critères de la politique de voisinage révisée et, en premier lieu, le principe de différenciation. Israël et les Territoires palestiniens doivent avoir un

traitement séparé. Celui-ci ne remet pas en cause l'objectif initial de trouver une solution au conflit les opposant.

Comme pour Israël, il convient également de prendre en compte la dimension régionale pour aborder la question palestinienne. La coopération entre l'Union européenne et l'Égypte doit notamment permettre de donner corps au projet de désenclavement de la bande de Gaza avec la création d'une zone franche réunissant le territoire palestinien au Sinaï ou en coordonnant un peu plus les actions des États membres au large de la côte palestinienne en vue d'y exploiter les gisements gaziers. L'action régionale de l'Union européenne prendrait alors du sens en accompagnant les efforts des pays voisins en faveur d'une sortie de crise.

CONCLUSION

La relation entre l'Union européenne, d'un côté, et Israël et les Territoires palestiniens, de l'autre, constituent un cas d'école pour la politique de voisinage révisée. La nouvelle approche, plus pragmatique et insistant sur le principe de différenciation, doit permettre d'abandonner une vision conditionnant les avancées avec les deux acteurs aux progrès accomplis dans le processus de paix. Cette logique a pu apparaître vertueuse en son temps. Elle semble aujourd'hui inadaptée aux réalités du terrain et ne permet pas à l'Union européenne d'apparaître comme un acteur crédible dans la région.

La qualité des échanges économiques et scientifiques avec Israël ne doit pas être aujourd'hui totalement tributaire d'une relation politique forcément complexe, mais qui peut s'avérer être plus exigeante qu'à l'endroit d'autres États. Si elle veut s'avérer utile au processus de paix, l'Union européenne doit proposer un message moins incantatoire, capable de fédérer derrière elle tous les États membres, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. En ce qui concerne les Territoires palestiniens, il s'agit désormais d'opérer un saut qualitatif destiné à donner du sens à un investissement financier colossal. Plus largement, l'Union européenne doit faire jouer à plein la dimension régionale en resserrant ses partenariats avec les organisations et les pays voisins de façon à faciliter la relance du dialogue et répondre concrètement aux défis posés.

Cette approche doit permettre à l'Union européenne de renouer un lien distendu avec Israël et les Territoires palestiniens et favoriser la diffusion de son message. Elle a su opérer un tel changement de paradigme avec l'Égypte ou l'Algérie. Rien n'interdit donc de penser qu'une évolution du même type est envisageable à l'heure où est lancée une revue des engagements européens sur le conflit israélo-palestinien.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 12 juillet 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean-Yves Leconte. – Vous avez bien illustré l'évolution des relations d'Israël avec les pays du groupe de Visegrad. Voir le Premier ministre israélien parrainer une campagne contre George Soros qui fait appel à tous les ressorts de l'antisémitisme de l'entre-deux-guerres illustre un décalage de plus en plus grand, à l'heure du 70^e anniversaire de ce pays, avec ses valeurs d'origine. Les difficultés internes que connaît l'Union européenne se retrouvent dans notre relation collective avec Israël : nous ne sommes pas en mesure de tenir une position collective sur le sujet.

La liberté de circulation des produits ne s'accompagne pas de la liberté de circulation des hommes, et ce dans les deux sens : un citoyen israélien n'a pas le droit d'aller à Ramallah. Un conseiller consulaire de la représentation française, rabbin, en a fait l'expérience en prenant l'initiative de se rendre en Palestine : il y a découvert une réalité que les Israéliens ne soupçonnent pas. Des populations sont confrontées, opposées, sans avoir la possibilité d'échanger sur leur situation réciproque. Tout aussi inquiétante est la situation à Gaza qui pèse sur la sécurité d'Israël, mais aussi sur les mentalités.

Quant aux positions européennes sur les colonies, sont-elles l'alpha et l'oméga de toute solution pour le règlement du conflit ?

M. Simon Sutour, rapporteur. – Les colonies sont une réalité.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce ne sont pas les plus riches qui vont dans les colonies, mais les plus pauvres qui n'ont pas les moyens de se loger ailleurs.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Le taux de chômage en Israël est de 4 %.

M. Jean-Yves Leconte. – Le faible taux de chômage n'exclut pas l'existence d'une question sociale aiguë. La domination actuelle du Premier ministre repose sur la peur, mais aussi sur l'exploitation de la situation difficile d'une bonne partie des Israéliens.

Le fait que ce rapport soit particulièrement consacré aux relations entre Israël et l'Union européenne illustre bien le caractère particulier de ces relations, qui sont sans équivalent dans la région. Cependant, en termes

géopolitiques - je songe notamment à l'accord avec l'Iran - les intérêts de l'Union européenne s'entrechoquent avec ceux d'Israël.

M. Simon Sutour, rapporteur. - On peut en dire autant de l'Égypte...

M. Jean-Yves Leconte. - C'est différent. Très dépendante financièrement de l'Arabie saoudite, l'Égypte a rejoint l'axe que celle-ci forme avec Israël contre l'Iran, mais elle n'en est pas le fer de lance. C'est dramatique, car toute stabilisation dans la région est impossible sans équilibre entre les puissances.

M. Simon Sutour, rapporteur. - Il est assez naturel qu'Israël prenne position contre un pays qui veut le détruire, et le déclare publiquement.

M. Jean-Yves Leconte. - Le veut-il vraiment ? Nos intérêts devraient nous dicter des positions différentes.

M. Jean Bizet, président. - Il est incontestable qu'en dépit de son engagement économique, et dans la recherche-développement, l'Union européenne est absente politiquement, au profit des États-Unis. Je regrette notre absence de cohésion en politique étrangère, et tout particulièrement l'absence de politique énergétique commune dans cette partie du monde, même si le bouquet énergétique reste à la main de chaque État membre. La posture de repli des États-Unis devrait conduire l'Union européenne à se repositionner ; malheureusement, les autorités israéliennes ont un tropisme américain.

Mme Gisèle Jourda. - Ce rapport m'a beaucoup appris, notamment sur l'étiquetage de l'origine des produits. Il nous incite à dépasser les présupposés. La question israélo-palestinienne est un frein à l'octroi d'un partenariat avancé. Je ne vous cache pas que je ne m'en plaindrai pas, tant l'évolution de la situation en Israël, l'escalade même, est inquiétante. L'Europe doit être en phase avec elle-même.

La création d'Israël est issue, comme celle de l'Union européenne, de la Seconde guerre mondiale. C'était une nécessité historique. Mais la colonisation galopante illustre la tournure inquiétante que prend ce pays ; en aucun cas elle ne peut être justifiée, quels que soient les motifs qui l'inspirent.

M. Jean-Yves Leconte. - Ce n'était pas le sens de mes propos. Comprendre n'est pas excuser.

Mme Gisèle Jourda. - Partout des coins sont enfoncés dans le rêve d'une paix à l'européenne. Soyons vigilants face à la montée des populismes et, comme Salomon, gardons les yeux ouverts sur les politiques menées par Israël sans tomber dans la condamnation systématique. Les résolutions des Nations Unies ne suffisent pas. Ce pays est sur une pente inédite. Des populations entières sont emprisonnées, sans accès aux soins, des maisons sont détruites. Ce rapport nous apporte un éclairage précieux.

M. Jean Bizet, président. – Nous avons en effet beaucoup appris.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Le plus douloureux, lors de la préparation de ce rapport, a été de constater que l'Union européenne ne pesait pas dans cette affaire. Elle s'est montrée pragmatique en signant un nouvel accord sur la politique de voisinage avec l'Égypte. Avec Israël, l'approche me semble plus épidermique.

Malgré cela, l'accord d'association avec Israël est tout à fait florissant. Les choses évoluent aussi en Europe au-delà du groupe de Visegrad, puisque la Roumanie s'apprête, elle aussi, à déplacer son ambassade à Jérusalem.

Il faut distinguer les colonies religieuses de celles, comme le grand Jérusalem, où l'on va habiter pour des raisons économiques, et qui sont en continuité territoriale avec Israël. Le consulat général de France à Jérusalem fait office d'ambassade pour les territoires palestiniens ; mais il traite aussi des affaires des Français habitant les colonies. 12 000 y vivent. La situation est complexe.

Monsieur le président, ce sont les États-Unis qui préfèrent Israël, et non le contraire. Je terminerai sur une note optimiste : les éléments d'une évolution positive sont réunis. La Cisjordanie est en train de s'intégrer économiquement à Israël et bénéficie de sa croissance économique. N'oublions pas les deux millions d'Arabes israéliens, qui vivent très bien dans ce pays et ont des députés à la Knesset.

Mme Gisèle Jourda. – C'est quand même leur pays d'origine !

M. Simon Sutour. – De gigantesques champs gaziers entre Chypre, le Liban, Israël, la Palestine et l'Égypte ont été découverts. Israël a commencé l'exploitation de celui de Leviathan. Chypre devrait suivre dans deux ans. L'Égypte pourrait, grâce à cette ressource, atteindre l'indépendance énergétique. Certes, les relations avec l'Union européenne sont difficiles, mais certains États membres sont engagés dans des partenariats : un projet de pipeline porté par la Grèce, Chypre et Israël amènera le gaz de ce champ en Italie. Citons aussi les manifestations culturelles comme la saison croisée France-Israël de 2018, et le 70^e anniversaire de l'État d'Israël auquel ont participé une cinquantaine de parlementaires français.

Le développement de Gaza serait encouragé par une zone de libre-échange en commun avec l'Égypte.

M. Jean Bizet, président. – Nous publierons un communiqué à l'occasion de la parution de ce rapport. Il est illusoire de penser que l'Union européenne récupèrera rapidement le poids politique qu'elle a perdu ; en revanche, elle doit structurer son poids économique, en mettant l'accent sur l'énergie.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Je suggère que ce rapport soit communiqué au Président de la République et au Président de la Commission européenne.

*

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Paris :

S.E Mme Aliza BIN-NOUN – ambassadrice d’Israël en France

À Tel Aviv :

M. Emanuele GIAUFRET, délégué de l’Union européenne en Israël ;

S.E. M. Olivier BELLE, ambassadeur de Belgique en Israël ;

S.E. M. Konstantinos BIKAS, ambassadeur de la République de Grèce en Israël ;

S.E M. Dimitar MIHAYLOV, ambassadeur de Bulgarie en Israël ;

S.E. Martin WEISS, ambassadeur d’Autriche en Israël ;

Professeur Michal NEEMAN, vice-présidente chargée de la Recherche et développement, Institut Weizmann des sciences ;

Mme Esther LOPATIN, professeur d’université, InterDisciplinary Center Herzliya ;

M. Tal SADEH, professeur d’université, Université de Tel Aviv ;

Mme Maya SION, professeur d’université, Université Hébraïque de Jérusalem ;

M. Sharon PARDO, universitaire, Université Ben Gourion du Néguev (Beer Sheva) ;

Mme Nili SHALEV, directrice et coordinatrice nationale, Israël – Europe R&D Directorate ;

S.E. Mme Hélène LE GALL, ambassadeur de France en Israël, MM. Matthieu JAGOUR, premier secrétaire et Sébastien LINDEN, attaché scientifique et universitaire.

À Jérusalem :

Mme Revital SWID, députée israélienne, présidente de la délégation pour les relations de la Knesset avec le Parlement européen ;

M. Eli ELALOUF, député israélien, président du groupe d’amitié Israël-France ;

M. Tomas NIKLASSON, chef de mission adjoint de la délégation de l’Union européenne à Jérusalem ;

M. Emmanuel NAHSHON, porte-parole du Ministère israélien des Affaires étrangères ;

M. Nimrod GOREN, directeur du *think tank* *Mitvim* ;

Mme Yudith MICHAELI, association *B'Tselem* ;

Rabbin Levi WEIMAN-KELMAN, président, *Rabbis for Human Rights* ;

Mme Yudith OPPENHEIMER, directrice exécutive, association *Ir Amim* ;

M. Pierre COCHARD, consul général de France à Jérusalem, MM. Jean-Christophe AUGÉ, Consul adjoint et Hugo HENRY, premier secrétaire.

À Ramallah :

M. Saëb BAYMA, conseiller du Premier ministre palestinien, chargé des relations avec l'Union européenne, ancien vice-ministre à l'économie nationale, co-directeur du groupe d'Aix.