



**INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET
DE PARTENARIAT**

RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE

**DOCUMENT DE STRATÉGIE
2007 – 2013**

&

**PROGRAMME INDICATIF NATIONAL
2007 – 2010**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
1. LES OBJECTIFS DE L'UE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION	4
1.1 La politique extérieure de l'UE, le processus de Barcelone et la Politique européenne de voisinage	4
1.2 Objectifs stratégiques de la coopération de l'UE avec la Syrie	4
2. LES PROBLÈMES QUE LA SYRIE DOIT AFFRONTER	6
2.1 Situation politique	6
2.2 Économie et commerce	9
2.3 Développement social	13
2.4 Énergie, transports, environnement, société de l'information et médias	15
2.5 Conclusions	18
3. LE PROGRAMME DE RÉFORMES DU GOUVERNEMENT SYRIEN.....	19
3.1 Le dixième plan quinquennal (2006-2010).....	19
3.2 Les contraintes affectant la mise en œuvre	21
4. LES ENSEIGNEMENTS DE LA COOPÉRATION DE LA CE EN SYRIE	21
4.1 Vue d'ensemble des programmes actuels et passés de la coopération communautaire.....	21
4.2 Principaux enseignements tirés de la stratégie pays pour la Syrie pendant la période 2002-2006	24
4.3 Coordination avec les programmes des États membres de l'UE et des autres bailleurs de fonds	25
5. LA RÉPONSE STRATÉGIQUE DE L'UE POUR 2007-2013	25
5.1 Principes généraux de l'approche stratégique de l'UE	25
5.2 Objectifs prioritaires	26
5.3 Cohérence des interventions de l'UE en Syrie.....	33
5.4 Coordination des bailleurs de fonds.....	34
5.5 Risques et conditions	35
6. LE PROGRAMME INDICATIF NATIONAL POUR 2007-2010	35
6.1 Un cadre de quatre ans pour l'intervention de la CE au titre de l'IEVP.....	35
6.2 Collaboration avec la Banque européenne d'investissement.....	37
6.3 Détails des opérations prévues en 2007	37
6.4 Budget et échelonnement du programme.....	42
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES.....	43

ANNEXES

- Annexe 1 : Carte de Syrie
- Annexe 2 : Chronologie politique
- Annexe 3 : Sélection d'indicateurs économiques et sociaux
- Annexe 4 : Profil environnemental du pays
- Annexe 5 : Coopération de la CE avec la Syrie
- Annexe 6 : Coopération de la BEI avec la Syrie
- Annexe 7 : Matrice des bailleurs de fonds

SYNTHÈSE

Le document de stratégie pays (DSP), préparé dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), définit le cadre stratégique de la coopération entre l'Union européenne (UE) et la Syrie pour la période 2007-2013. À partir d'une analyse des défis auxquels le pays est confronté et de l'impact exercé à ce jour par la coopération de l'UE, le DSP définit la réponse stratégique de l'UE et les objectifs prioritaires de la coopération future.

Le programme indicatif national (PIN) présente les contours de la coopération entre la Commission européenne et le gouvernement syrien pour la période 2007-2010. Étant donné les relations délicates entre l'UE et la Syrie et les retards intervenus dans l'adoption du programme gouvernemental de réformes, nous avons dû trouver un arrangement spécifique avec la Syrie. Le PIN donne des précisions sur les opérations qui sont prévues pour 2007 et leurs résultats escomptés, mais ne fait qu'esquisser les actions prioritaires pour 2008-2010, ainsi que leur budget et enchaînement.

La Syrie est un membre à part entière du processus de Barcelone. En l'absence d'un Accord d'association, la Syrie ne peut encore profiter pleinement de la Politique européenne de voisinage (PEV), mais l'objectif visé est d'œuvrer à la réalisation d'une participation pleine et entière à la PEV à moyen terme. Les négociations de l'Accord d'association UE-Syrie ont été conclues en octobre 2004, mais l'accord n'a pas encore été signé et ratifié. Les relations actuelles entre l'UE et la Syrie sont régies par l'accord de coopération de 1977.

Le pays bénéficie d'une stabilité politique et économique depuis la prise de fonction du Président Bachar al-Assad en 2000. Toutefois, les réformes politiques et économiques annoncées au début de son mandat se sont concrétisées plus lentement qu'escompté, ce qui a occasionné un sentiment de frustration parmi certaines couches de la population. La Syrie justifie la lenteur de ses réformes en invoquant des considérations sécuritaires, notamment le conflit israélo-arabe. Les relations de la Syrie avec la communauté internationale se sont tendues dernièrement sur des questions de politique régionale, en particulier celle de la souveraineté du Liban.

Le gouvernement syrien a présenté son 10^{ème} plan quinquennal 2006-2010 comme le canevas d'une réforme économique et sociale globale et du passage de l'économie planifiée à « l'économie sociale de marché ». Les réformes politiques se situent actuellement au second plan des priorités du gouvernement. Toutefois, le 10^{ème} congrès du parti Baas de juin 2005 a fourni quelques orientations dans ce domaine, tout comme le programme de travail euro-méditerranéen adopté par la Syrie et ses partenaires régionaux lors de la conférence de Barcelone +10.

Les efforts de transformation de la société et de l'économie entrepris par le gouvernement syrien représentent un défi important. La réponse stratégique de l'UE cherche à consolider ces efforts et à élaborer avec la Syrie les modalités de mise en œuvre de la PEV dans le pays. Il s'agira à cette fin d'appuyer un ensemble de réformes politiques, sociales et économiques sur la base des priorités propres de la Syrie et moyennant des engagements clairs concernant les progrès dans la mise en œuvre de ces réformes.

Le DSP 2007-2013 prévoit trois domaines d'action prioritaires :

1. Appuyer les réformes politiques et administratives, notamment la modernisation de l'administration, le processus de décentralisation et le renforcement de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.
2. Appuyer les réformes économiques, notamment la mise en œuvre du 10^{ème} plan quinquennal et la préparation à la mise en œuvre de l'accord d'association et à l'adhésion de la Syrie à l'Organisation mondiale du commerce.
3. Appuyer les réformes sociales, notamment le développement des ressources humaines et les mesures destinées à accompagner le processus de transition économique.

Au total, 130 millions d'euros ont été alloués à la mise en œuvre du premier PIN couvrant la période 2007-2010 pour soutenir les trois priorités susmentionnées. Un PIN révisé détaillant les opérations prévues pour 2008-2010 sera présenté en 2007, afin de tenir compte des stratégies et des plans d'action que le gouvernement est en train de préparer.

1. LES OBJECTIFS DE L'UE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

1.1 La politique extérieure de l'UE, le processus de Barcelone et la Politique européenne de voisinage

La politique extérieure de l'UE vise à promouvoir la prospérité, la solidarité, la sécurité et le développement durable à travers le monde. À cette fin, elle fait appel à divers instruments qui embrassent la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'assistance financière et le commerce et la dimension extérieure des politiques internes de l'UE. Le « Consensus européen sur le développement » adopté en novembre 2005 définit une vision commune guidant la coopération de l'UE en matière de développement, à l'échelon à la fois national et communautaire. Cette nouvelle politique de développement réaffirme les principes clés de l'efficacité de l'aide : **appropriation nationale, partenariat, alignement et orientation sur les résultats.**

La Conférence euro-méditerranéenne tenue à Barcelone en novembre 1995 a donné le coup d'envoi au partenariat euro-méditerranéen, qui réunit les trois volets suivants : (i) un partenariat en matière de politique et de sécurité ; (ii) un partenariat économique et financier ; (iii) un partenariat social, culturel et humain. **La Syrie participe à part entière au partenariat euro-méditerranéen.** Elle a approuvé le programme de travail euro-méditerranéen pour 2006-2010 et le Code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme lors de la conférence de Barcelone 10+ en novembre 2005.

Actuellement les relations entre l'UE et la Syrie sont régies par l'accord de coopération de 1977. La Syrie a négocié avec l'Union européenne un accord de coopération de grande portée qui devrait ouvrir la voie à une participation à part entière du pays à la Politique européenne de voisinage (PEV). Cet accord de coopération offre un cadre très complet pour l'exercice des dimensions économiques, politiques et sociales du partenariat UE-Syrie. Paraphé en octobre 2004, l'accord ne peut pas encore être mis en œuvre, car les États membres considèrent que le contexte politique n'en a pas jusqu'ici rendu possible la signature et la ratification.

La Politique européenne de voisinage (PEV) a été élaborée dans le contexte de l'élargissement de l'UE en 2004 pour éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de toutes les parties concernées. Elle porte donc sur l'un des objectifs stratégiques de la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003 : construire la sécurité dans notre voisinage. Avec la PEV, **l'UE offre à ses voisins des rapports privilégiés reposant sur l'adhésion mutuelle à des valeurs communes** : la démocratie et les droits de l'homme, l'état de droit, la bonne gouvernance, les principes de l'économie de marché et le développement durable.

La Syrie bénéficiera pleinement des opportunités offertes par la Politique européenne de voisinage le jour où l'accord d'association sera signé. L'UE et la Syrie négocieront alors un plan d'action sur des priorités mutuellement convenues ainsi que sur le soutien qui sera accordé à sa mise en œuvre. Ce plan d'action traduira les dispositions de l'accord d'association en priorités d'action concrètes. Le présent DSP se fonde sur l'hypothèse selon laquelle, dans la période 2007-2013, l'accord d'association sera effectivement signé et ratifié. En l'absence d'une telle signature de l'accord d'association, la coopération continuera à reposer sur la participation de la Syrie au partenariat euro-méditerranéen et sur l'accord de coopération entre l'UE et la Syrie.

1.2 Objectifs stratégiques de la coopération de l'UE avec la Syrie

Il est à l'**avantage mutuel de l'UE et de la Syrie de resserrer leurs relations.** La Syrie constitue un facteur clé de stabilité régionale et joue un rôle pivot en tant que pays de transit entre l'UE et le Moyen-Orient. La Syrie et l'Union européenne ont des liens culturels privilégiés et un fort potentiel

existe pour développer les relations économiques. Par sa coopération, l'UE souhaite également soutenir la Syrie dans ses efforts pour améliorer le bien-être de sa population.

Pour la période 2007-2013, l'objectif visé sera de tirer parti des réalisations et des enseignements de la coopération passée et de **préparer la Syrie à une pleine participation à la Politique européenne de voisinage à moyen terme**. Sans vouloir imposer le rythme des réformes de la Syrie, l'engagement financier de l'UE augmentera progressivement et dépendra des progrès enregistrés dans la réalisation d'objectifs mutuellement convenus. Par ailleurs, une gamme plus élargie d'outils de coopération, tels que des opérations de jumelage, pourrait devenir disponible, ainsi que des programmes d'appui budgétaire, si un degré satisfaisant de qualité de gestion des dépenses publiques était atteint.

Une part importante de l'assistance financière en 2007-2013 revêtira le caractère d'une prime variable d'incitation aux réformes, notamment politiques. **Il convient d'encourager la Syrie, ainsi que les autres partenaires méditerranéens du Sud, à profiter de la « Facilité pour la gouvernance »**, qui a été lancée à l'occasion du 10^{ème} anniversaire du partenariat euro-méditerranéen. Cette Facilité prévoit d'accorder une assistance financière supplémentaire aux partenaires enregistrant les meilleurs résultats dans le domaine de la gouvernance.

Afin d'amener la Syrie à s'approprier le programme indicatif national et d'œuvrer pour sa mise en œuvre, **la stratégie de l'UE entend valoriser le programme de réformes syrien**, en particulier les dispositions du 10^{ème} plan quinquennal pour 2006-2010. Les objectifs de la stratégie sont ciblés sur les priorités fixées dans ce plan quinquennal, en particulier en matière de décentralisation, de réformes économiques et réglementaires, d'éducation, de santé et d'environnement.

La coopération de l'UE devrait **assister le gouvernement syrien dans la mise en œuvre de son programme ambitieux de transition vers une « économie sociale de marché »**. La valeur ajoutée que l'UE est susceptible d'y apporter provient à l'évidence de l'expérience qu'elle a tirée des efforts des nouveaux États membres dans la gestion du passage d'une économie planifiée à une économie de marché.

La stratégie **fait également appel aux dispositions de l'accord d'association qui sont susceptibles d'aboutir à une intégration plus étroite avec l'UE**. Le gouvernement syrien a utilisé l'accord comme référence pour l'élaboration de son programme de réformes et continue à l'utiliser comme guide pour le processus de modernisation du pays, alors même que l'accord n'a pas encore été signé et ratifié.

La stratégie tient également pleinement compte du contexte politique des relations entre l'UE et la Syrie, des obligations internationales nées des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, des positions et résolutions communes du Conseil de l'UE et des engagements pris par la Syrie dans le cadre du programme euro-méditerranéen. Ces engagements portent notamment sur l'extension du pluralisme politique et la participation des citoyens à la vie politique, l'amélioration de la situation des apatrides, le développement de la société civile, la décentralisation et l'instauration d'une démocratie locale, le respect des droits de l'homme et l'état de droit.

2. LES PROBLÈMES QUE LA SYRIE DOIT AFFRONTER

2.1 Situation politique

Les grands défis politiques

- **Au plan intérieur** : Amorcer le processus de réforme politique ; réaliser une bonne gouvernance et une séparation des pouvoirs ; renforcer la protection des droits de l'homme et développer la démocratie, tout en préservant la diversité remarquable de la société syrienne et la paix des relations entre les confessions religieuses et les communautés du pays.
- **Au plan extérieur** : Améliorer les relations avec les voisins arabes ; rééquilibrer les relations avec le Liban tout en consolidant les liens avec les pays voisins ; limiter les tensions avec les États-Unis ; approfondir les relations avec l'UE en prenant des mesures permettant de rendre le contexte politique global favorable à la signature de l'accord d'association ; et œuvrer vers un accord de paix avec Israël dans le but de résoudre pacifiquement le problème du Golan après avoir pris des mesures de réciprocités de mise en confiance.

Les défis de politique intérieure

La Syrie est une république socialiste dont la constitution garantit un rôle prépondérant au parti Baas. Elle possède un **système présidentiel fort**, caractérisé par un pouvoir exécutif puissant. Le parlement syrien (l'Assemblée du peuple) est élu au suffrage universel pour une législature de quatre ans. Les dernières élections législatives ayant eu lieu en 2003, les prochaines élections (législatives, présidentielles et locales) sont prévues pour 2007.

Quand le président Bachar al-Assad a pris possession de ses fonctions en juillet 2000 à la suite de la mort de son père, un changement du paysage politique était attendu par diverses parties de la population. Toutefois, au cours des cinq dernières années, **il n'y a eu guère de changements dans le patrimoine politique hérité** du président Hafez al-Assad à l'issue de trente années au pouvoir. Le parti Baas, qui bénéficie du soutien des élites de l'armée et des services de sécurité, continue à dominer la vie politique syrienne. La prise de décision reste entre les mains du président et d'un petit cercle de personnes faisant partie de son entourage.

Au 10^{ème} congrès du parti Baas tenu en juin 2005, certaines décisions de **réforme politique** ont été prises mais sans en préciser les délais d'exécution. Un sujet de préoccupation majeure à ce congrès tenait au coût social et aux troubles qui pourraient potentiellement résulter du processus de transition économique, avec toutes les conséquences négatives qui pourraient en découler pour la popularité et la légitimité du régime.

Le congrès n'a pas demandé la révocation de l'article constitutionnel qui accorde au parti Baas la conduite à la fois de la société et de l'État. Une **participation démocratique** authentique reste néanmoins possible, car une nouvelle loi prévoyant le pluralisme politique a été annoncée au niveau le plus élevé. Cette future loi devrait conduire à autoriser l'existence de partis politiques indépendants, à l'exclusion de ceux qui seraient formés sur des bases religieuses et ethniques. Dans la perspective des prochaines élections, les lois sur les élections législatives et locales ont également été amendées. Néanmoins, il ne s'agit encore que de projets de loi nécessitant l'agrément du gouvernement.

En principe, la constitution syrienne garantit les **droits de l'homme**, y compris les libertés religieuses. Celles-ci sont généralement respectées et les minorités religieuses de Syrie jouissent de la sécurité et de la tolérance. Néanmoins, il existe des problèmes liés à la présence de minorités (en particulier de Kurdes apatrides), tandis que la **Loi d'urgence** en vigueur depuis 1963 a pour effet de limiter l'exercice des droits civils et politiques qui sont pourtant garantis aux termes du droit intérieur et international. Parmi ces droits figurent les libertés d'expression, d'association, d'assemblée et de la presse. Les droits économiques, sociaux et culturels sont mieux protégés que les droits politiques et civils.

Bien que le président Bachar al-Assad ait évoqué le **droit à la liberté d'expression** dans son discours inaugural, les tribunes de discussions qui ont été subséquentement établies, notamment par des activistes des droits de l'homme, des intellectuels et des opposants politiques au cours d'une période que l'on a appelée le « Printemps de Damas » ont été fermées l'année suivante.

Malgré les amnisties qui ont abouti à la mise en liberté de plusieurs centaines de **prisonniers politiques** en 2005, la politique générale envers les opposants politiques demeure répressive. La Syrie invoque parfois la lutte contre le terrorisme pour ignorer les droits de l'homme, surtout dans le contexte de la lutte contre l'opposition Islamiste (particulièrement celle des Frères Musulmans, depuis les années 1970). En juillet 2005, le Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH)¹ a recommandé que la Syrie prenne des mesures énergiques pour mettre fin à la réclusion et à supprimer toutes formes de torture et de traitement cruel, inhumain et dégradant au titre de punitions exercées par des responsables de l'application des lois, de tels traitements étant encore régulièrement signalés dans le pays.

Le CDH s'est également préoccupé du rétablissement *de facto* de condamnations à mort et d'exécutions, du maintien en détention de plusieurs défenseurs des droits de l'homme, et du **refus d'enregistrer un certain nombre d'organisations des droits de l'homme**. En fait, depuis le Printemps de Damas, les autorités ont généralement interdit les réunions de représentants de la société civile sous prétexte que leurs associations n'étaient pas officiellement enregistrées.

La « révolution baasiste » a occasionné un **bond en avant de la situation des femmes** en Syrie. Aujourd'hui, les femmes participent dans une certaine mesure aux activités politiques, judiciaires, universitaires, publiques et commerciales. Cependant, le CDH note le maintien d'une certaine discrimination au détriment de la femme en droit et en pratique, dans les questions touchant au mariage, au divorce et à l'héritage.

La Syrie ne fait pas partie de la Convention de Genève et ne dispose pas de procédures d'asile à l'échelon national. Cependant, le gouvernement a une **attitude positive à l'égard des demandeurs d'asile** et accorde une protection temporaire aux personnes déplacées. Les autorités n'ont pas restreint le droit d'entrée aux ressortissants irakiens qui sont arrivés depuis l'invasion américaine de leur pays en 2003 (le nombre de ces ressortissants totaliserait aujourd'hui quelque 600 000 personnes, selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR)). La Syrie n'a pas davantage restreint l'arrivée de ressortissants libanais au cours du conflit de l'été 2006 entre le Hezbollah et Israël. Quelque 400 000 réfugiés palestiniens sont enregistrés auprès de l'UNRWA dans le pays. Ils jouissent des mêmes droits que les ressortissants syriens, sauf ceux de citoyenneté.

Bien que la Constitution garantisse l'indépendance du pouvoir judiciaire, la **magistrature** reste en pratique sous le contrôle du pouvoir exécutif et des services de sécurité. Les tribunaux militaires et de sécurité d'État créés aux termes de la Loi d'urgence coexistent avec le système judiciaire normal. Le pouvoir exécutif ne respecte pas l'immunité des juges, lesquels peuvent être facilement démis de leurs fonctions et mis en accusation.

La **corruption** entrave l'indépendance de l'autorité judiciaire ainsi que d'autres secteurs de l'administration et des milieux d'affaires. Le président a récemment annoncé des mesures pour combattre certaines pratiques séculaires, mais ces mesures ne se sont pas encore concrétisées de manière sensible. Le classement de la Syrie à l'Indice international de la transparence s'est détérioré de 2005 à 2006, tombant de 70 à 93 (sur 163 pays), ce qui situe le pays en dessous des normes régionales.

¹ La Syrie a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en avril 1969. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a publié le 9 août 2005 ses observations finales sur le dernier rapport périodique soumis par la Syrie (référence : CCPR/CO/84/SYR).

Les défis de politique étrangère

La Syrie aspire en priorité à récupérer le **Plateau du Golan**, qui est occupé par Israël depuis 1967, et plaide pour la préservation des **droits palestiniens** en mettant l'accent sur leur droit de retour et sur la pleine application des **résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité de l'ONU**. Malgré les appels renouvelés des autorités syriennes à discuter de la question du Golan avec Israël, le dialogue entre les deux pays semble être dans l'impasse, et l'on note une tension accrue sur la question palestinienne et du Hamas. Toutefois, dans le sillage du dernier conflit au Liban et dans le contexte nouveau de la **résolution 1701 de l'ONU**, Israël et la Syrie considèrent actuellement les options pour une reprise du dialogue diplomatique.

La majorité parlementaire issue des élections législatives de juin 2005 au Liban suggère que l'influence syrienne pénètre toujours la vie politique libanaise, où des troupes syriennes étaient déployées depuis 1976. La détermination de la Syrie à prolonger le mandat du Président libanais Emile Lahoud a déclenché l'adoption de la **résolution 1559 de l'ONU** en septembre 2004, appelant au retrait de l'armée et des forces de sécurité syriennes du Liban. Cette résolution a appelé également au désarmement des milices et à la restauration de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Liban.

L'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafik Hariri en février 2005 a accéléré le retrait de la Syrie hors du Liban. Le retrait des troupes syriennes s'est achevé en avril 2005. Il s'est produit dans le sillage de la **résolution 1595 de l'ONU** prévoyant la création d'une Commission d'enquête internationale et indépendante sous les auspices de l'ONU (UNIIC) pour examiner les circonstances de l'assassinat. Les réticences de Damas à coopérer avec la première commission d'enquête, conduite par le procureur Detlev Mehlis, ont donné lieu à de nouvelles pressions internationales sous la forme de résolutions supplémentaires. Les rapports intérimaires de l'UNIIC dirigée par le juge Serge Brammertz, le nouveau chef de l'enquête, reconnaissent que les autorités syriennes ont coopéré d'une manière généralement satisfaisante.

Les **relations syro-américaines** sont dans l'impasse depuis le début du conflit irakien, bien qu'une légère ouverture puisse être espérée dans le contexte des conclusions du groupe d'étude sur l'Irak. Les États-Unis se sont livrés à des actions d'influence pour soumettre la Syrie à un isolement international croissant et ont commencé à appliquer des sanctions en mai 2004. Malgré sa coopération déclarée à la lutte contre Al-Qaida, la Syrie figure sur la liste américaine des États parrainant le terrorisme, parce qu'elle soutient le groupe islamiste libanais Hezbollah et accueille des groupes palestiniens radicaux. Après l'assassinat de Hariri, les relations entre les deux pays se sont dégradées davantage.

Le Liban est également à l'origine de la situation tendue des **relations entre la Syrie et l'UE**. La Syrie et l'UE ont commencé en 1998 à négocier un accord d'association de portée étendue. Cet accord a été officiellement paraphé par les deux parties en octobre 2004, mais n'a pas encore été signé par les États membres parmi lesquels il n'y a actuellement pas de consensus pour avancer dans les négociations. Un des principaux défis qui se présentent à la Syrie est de surmonter les obstacles qui empêchent les États membres de l'UE de signer l'accord d'association. Une fois que cet accord aura été signé et ratifié, une plate-forme de dialogue politique formelle sera mise en place pour discuter de questions telles que la démocratie, les droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme, la stabilité régionale, la libération des échanges commerciaux, le rapprochement des législations, la coopération culturelle et un appui élargi aux réformes économiques et sociales.

Voir aussi l'annexe 2 – Chronologie politique

2.2 Économie et commerce

Les grands défis économiques

La Syrie est un pays de **revenu moyen inférieur**, au PIB estimatif par habitant de 1365 dollars US, montant peu élevé pour la région.

L'économie syrienne dépend fortement du secteur des hydrocarbures et, malgré de récents signes de résistance, elle se trouve toujours dans un état d'équilibre précaire en raison de déficiences structurelles importantes. L'évolution favorable des cours du pétrole au niveau international, l'existence de réserves de change confortables et une dette intérieure et extérieure gérable ont jusqu'ici atténué le sentiment d'urgence de la situation, en préservant un certain degré de stabilité macro-économique. Toutefois, l'amenuisement inéluctable des réserves nationales en pétrole ne laisse guère de place à l'autosatisfaction, car le maintien de cours du pétrole élevés au niveau international aura bientôt de fortes répercussions négatives sur le pays, la Syrie étant condamnée à devenir un importateur net d'énergie au cours des dix prochaines années. Le gouvernement est aujourd'hui beaucoup plus conscient du déclin de sa marge de manœuvre énergétique. Depuis peu de temps, il s'efforce de donner un coup de fouet au secteur national des hydrocarbures en attirant des investissements étrangers directs (IED) en vue d'améliorer la productivité des champs de gaz et de pétrole et de substituer le gaz naturel au pétrole dans la production nationale d'électricité. Il se peut que le seul effet de ces mesures soit de retarder un scénario inévitable, émaillé de chocs fiscaux majeurs et de problèmes de balance des paiements.

Dans ce contexte général, la nécessité de **préserver des recettes fiscales et extérieures durables représente un impératif macro-économique à la fois urgent et complexe** pour les autorités syriennes.

L'économie nationale se heurte à de sérieux obstacles vers la réalisation de taux de croissance plus élevés. Le pays a grandement besoin de relever sa productivité économique, sa compétitivité à l'exportation et sa diversification économique. Il doit **promouvoir rapidement un autre modèle de développement économique** fondé sur un accroissement des recettes fiscales hors hydrocarbures et sur le développement du secteur privé, tout en réalisant un taux de croissance économique suffisant pour absorber une demande d'emploi sans cesse croissante, ainsi qu'une progression du niveau de vie. Pour parvenir à une transition efficace entre économie planifiée et centralisée et économie sociale de marché, il faut que le climat des affaires et le fonctionnement du marché du travail soient améliorés, cela allant de pair avec les progrès supplémentaires qu'il convient de réaliser en termes de réformes structurelles, particulièrement celles de l'administration publique et du secteur économique d'état. Le gouvernement aura également à adapter son filet de sécurité sociale à l'évolution actuelle de sa conjoncture économique et à agencer une politique efficace et complète de réduction de pauvreté, pour éviter l'appauvrissement excessif et chronique des couches les plus vulnérables de la population pendant la période de transition.

Situation macro-économique, développement du secteur privé et état des réformes

La croissance économique

La **croissance économique réelle hors hydrocarbures** en 2004-2005 a dépassé les 5%, alors qu'elle n'était que de 3 à 4 % en 2002-2003. Profitant d'un niveau élevé d'activité dans la région, le pays a bénéficié d'un afflux important d'investissements étrangers directs en provenance de pays du Golfe, tout en améliorant ses performances nationales à l'exportation. Une politique monétaire expansionniste a également contribué à ce taux de croissance en mobilisant une quantité importante de crédits intérieurs pour les investissements du secteur privé et la consommation privée. Il en a résulté une **tendance inquiétante à l'inflation**, l'indice des prix à la consommation augmentant au taux annuel de 7 % à la fin de 2005, par comparaison à 4,5 % en 2004.

Durabilité de la situation fiscale

La dette extérieure de la Syrie se situe aux alentours de 25 % du PIB, le rapport entre service de la dette et exportations hors hydrocarbures dépassant légèrement 15 %. Les actifs nets cumulés en devises étrangères de la Banque centrale et de la Banque Commerciale de Syrie, un établissement public, représentent un montant confortable équivalent à vingt mois d'importations nationales. De récentes améliorations dans les recettes budgétaires hors pétrole ont partiellement compensé le recul des recettes fiscales tirées des hydrocarbures de manière à stabiliser l'impasse budgétaire annuelle à environ 4,5 % en 2005. Il reste que le pétrole et les produits dérivés du pétrole continuent à représenter plus des deux tiers des exportations et que les recettes fiscales liées au pétrole représentent toujours quelque 45 % du budget total de l'État. La flambée des cours internationaux du pétrole en 2005 a fourni au pays une aubaine très appréciée, mais de courte durée, contenant la chute des réserves de change et retardant la détérioration irrémédiable de la balance pétrolière nationale, dont le niveau avait déjà baissé de moitié entre 2004 et 2005.

Le **niveau peu élevé, par comparaison internationale, du rapport entre recettes fiscales et PIB**, niveau estimé à 10,5 %, donne une marge considérable d'augmentation des impôts sans compromettre le développement économique. Le gouvernement s'est montré **entièrement engagé à la réalisation d'une réforme fiscale globale et d'un processus de consolidation fiscale**. Ses priorités sont de relever et de rationaliser l'administration des impôts et des douanes, de mettre en place une seule et grande unité de gestion des contributions directes, de simplifier le régime fiscal et d'introduire une taxation efficace indirecte par la mise en place d'une TVA à base élargie d'ici 2008. Alors que ces efforts devraient contribuer à élargir l'assiette fiscale à moyen terme, **la majorité des ressources fiscales hors hydrocarbures provient toujours des entreprises d'État**, sur lesquelles des incertitudes règnent quant à leur viabilité économique et financière à long terme ainsi que la transparence de leurs pratiques comptables. Il s'ensuit qu'en l'absence de réalisations rapides dans le processus de réforme fiscale, la situation actuelle soulève encore des doutes sur les perspectives de préservation durable de l'équilibre fiscal du pays.

Réformes structurelles

Alors qu'il s'agit d'une condition nécessaire à la réussite d'un processus étendu de réformes dans un contexte d'intervention généralisée du gouvernement dans l'économie, des progrès limités ont été enregistrés en vue de **rationaliser l'administration publique et la gestion des dépenses publiques**, ainsi que de **restructurer les entreprises d'État**.

Une fonction publique inefficace aux effectifs excessifs continue à représenter un obstacle majeur à une bonne gestion économique, à une politique réglementaire et à la mise en œuvre de réformes par les institutions gouvernementales. La politique de dépenses publiques reste particulièrement faible et résulte d'une absence de politiques sectorielles claires, du **manque d'un cadre de dépenses à moyen terme**, ainsi que de l'absence d'une gestion budgétaire fondée sur les activités.

Les entreprises d'État continuent à jouir d'une position de monopole dans plusieurs secteurs, y compris la production de gaz et de pétrole, les services d'utilité publique et le secteur des infrastructures, ainsi que de certaines chaînes d'approvisionnement clés dans les domaines agricoles et manufacturiers. Profitant de **faibles contraintes budgétaires** ainsi que de crédits préférentiels assortis de subventions directes et indirectes, ces entreprises drainent une partie substantielle des ressources publiques et entravent souvent le développement du secteur privé. De nombreuses activités quasi-fiscales contribuent également au manque de transparence et à la médiocre gestion du budget public.

Les entreprises d'État génèrent environ 30 % du PIB, en premier lieu dans l'extraction des hydrocarbures et les services financiers. Considérées comme étant à capital intensif, elles emploient environ 300 000 personnes (7 % de l'emploi national total), ce qui est un chiffre relativement bas pour les normes de la région et par comparaison avec les 900 000 fonctionnaires du pays.

L'agriculture (35 % du PIB hors hydrocarbures) et les services non financiers (45 % du PIB hors hydrocarbures) relèvent désormais du secteur privé.

Le gouvernement a récemment entrepris de **déréglementer les entreprises d'État**. Grâce à des lois récentes, ces entreprises jouissent de plus de flexibilité et d'autonomie managériales et vont pouvoir introduire des principes de bonne gouvernance. Un projet de loi introduit en juin 2001 permet à des entreprises étrangères de prendre la direction, mais non la propriété, des industries publiques dans le but de les rentabiliser. Dans une tentative de réduire davantage l'expansion du secteur économique public, le gouvernement a décidé que tout nouvel investissement dans une entreprise publique serait évalué sur la base de critères de viabilité économique et financière.

La pratique actuelle de **subventions générales sur les prix représente un système onéreux et inefficace** dont le poids est évalué à quelque 15 % du PIB. Alors que le gouvernement a entrepris quelques démarches pour réduire le niveau des subventions, en particulier sur l'électricité et le gaz, la refonte du système de subventions devrait être intégrée au processus global de réformes fiscales. Ce processus entraînera toutefois des coûts sociaux conséquents pour les couches les plus vulnérables de la population. Le gouvernement a récemment différé de nouvelles réductions et reconnaît de plus en plus la nécessité urgente de déployer un filet de sécurité sociale ciblé et efficace.

Le développement du secteur privé et le climat d'affaires

Développer les conditions pour la création d'emplois constitue l'un des principaux défis à relever par les autorités syriennes. Les perspectives futures sont inquiétantes si l'on pense qu'il y aura, selon les estimations, 300 000 nouveaux arrivants par an sur le marché du travail pendant les dix prochaines années.

Les capacités d'absorption du marché du travail dépendront en grande partie des opportunités commerciales qui s'ouvriront, de l'expansion de l'activité économique nationale et de l'amélioration de la compétitivité à l'exportation. Toutefois, le développement du secteur privé nécessaire pour créer la croissance requise et stimuler l'emploi dans les secteurs non pétroliers est gêné par un **mauvais climat des affaires**. Les entreprises ont à faire face à de lourdes procédures d'enregistrement, à une bureaucratie et à des contrôles envahissants, à des coûts élevés d'entrée et de sortie, à un système judiciaire lent, à des infrastructures médiocres et à un cadre réglementaire constamment défavorable impliquant des régimes commerciaux restrictifs et complexes, l'existence de plusieurs barrières non tarifaires et à une application insuffisante des droits de propriété. La dernière édition du rapport « Doing Business » de la Banque Mondiale a classé la Syrie en 121^{ème} position sur 155. La performance de la Syrie sur ce plan est très inférieure à celle de pays voisins tels que la Jordanie (74), la Turquie (93) et le Liban (95). De manière analogue, le Rapport 2004 sur les investissements dans le monde de la CNUCED a classé la Syrie en 121^{ème} position sur 140 pour l'indice de performance Investissements directs étrangers (IDE). Les IDE en Syrie totalisent quelque 10 % du PIB, ce qui confirme la nécessité urgente de créer un climat plus favorable aux investissements, dans la mesure où la Syrie espère devenir compétitive au niveau régional et s'intégrer avec succès dans le commerce et l'économie au niveau international.

Le développement du secteur privé est également restreint par **un accès limité au crédit** en raison du niveau prohibitif des taux d'intérêt, de l'absence d'un marché des capitaux et d'activités de création d'entreprises liées à l'existence d'un tel marché. Les prêts consentis au secteur privé représentent toujours une fraction mineure du total des prêts, dont la majorité est accordée à l'État. Le taux d'investissement par le secteur privé n'a pas dépassé les 9 % au cours des dix dernières années et les prêts bancaires aux entreprises ne s'élèvent qu'à 15 % du PIB, en comparaison de la moyenne régionale de 38 %. Malgré ces difficultés, le secteur privé contribue à 60 % du PIB. Alors que les entreprises privées bien établies ont souvent pu compter sur les banques libanaises et d'autres sources de financement extérieures pour obtenir des prêts en devises étrangères à un coût

élevé, les PME et affaires familiales émergentes ne peuvent supporter de tels coûts et ont dû trouver d'autres sources de financement pour créer et développer leurs activités, recourant fortement à l'autofinancement.

L'accès au crédit en devises étrangères pour financer les opérations commerciales s'est néanmoins amélioré grâce à des **changements conséquents dans le secteur bancaire**. Des banques privées ont été établies en 2004 et la libération des secteurs financiers et de l'assurance a désormais commencé. Une restructuration complète du secteur bancaire public, l'accomplissement de l'unification des taux de change et la pleine convertibilité de la monnaie nationale ne sont cependant pas encore choses faites. Les retards qui sont intervenus dans la mise en place d'un environnement réglementaire favorable aux transactions bancaires et dans l'élaboration d'instruments modernes et flexibles de politique monétaire empêchent toujours le secteur bancaire de canaliser l'épargne nationale et de provenance étrangère vers des placements productifs privés. Le gouvernement a annoncé une restructuration complète du secteur financier public, l'achèvement de l'unification des taux de change et la pleine convertibilité sur comptes courants, une plus grande autonomie pour la banque centrale, la création d'un système de bons du trésor, le respect des normes internationales (Bâle II) et une augmentation du capital minimum et du plafond de participation étrangère des banques syriennes. En outre, les autorités monétaires nationales discutent actuellement de la création d'une bourse de valeurs. Cependant, un tel projet ne pourra voir le jour sans que d'importantes conditions préalables, telles que la transparence des pratiques comptables et du cadre réglementaire pour les affaires, n'aient été réunies.

En octobre 2004, la Syrie a signé la **Charte euro-méditerranéenne pour l'entreprise** et s'est engagée à accorder la priorité à des procédures simples pour les entreprises, à l'éducation à l'entrepreneuriat, à un accès facilité aux sources de financement et à un meilleur accès au marché. Cet engagement s'est concrétisé par l'inclusion des principes de la Charte dans le plan quinquennal 2006-2010, ce qui fournira au gouvernement des lignes directrices pour les politiques de développement du secteur privé et de soutien des PME.

Développement du commerce

La balance commerciale de la Syrie reste très exposée aux fluctuations mondiales des cours des matières premières. Le pétrole et les produits dérivés du pétrole continuent à représenter plus des deux tiers des exportations, alors que les exportations non pétrolières stagnent aux alentours de 15 % du PIB. Le manque de diversification et de compétitivité des industries exportatrices de la Syrie, la montée des importations consécutive au processus de libéralisation des échanges mondiaux et le déclin progressif des exportations de pétrole et produits pétroliers par suite de l'épuisement graduel des réserves pétrolifères du pays continueront à exercer des pressions sur la balance commerciale nationale.

Ces dernières années, **le gouvernement a fait de la libération du commerce un élément clé de son programme de réformes**, ce dessein accompagnant la participation de la Syrie à la Grande zone arabe de libre échange (GAFTA) et à la négociation d'un accord d'association avec l'UE. De plus, la Syrie a récemment renouvelé sa demande d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le pays a commencé à **moderniser l'administration de ses douanes et à simplifier ses procédures douanières** avec le soutien de l'UE et du PNUD. La Banque mondiale et le FMI lui ont fourni une assistance pour rationaliser le nouveau code des douanes, qui devrait bientôt être inscrit dans la législation. Depuis 2004, le pays a opéré une réduction spectaculaire de ses tarifs douaniers, en éliminant les tarifs maximum ainsi que le nombre des bandes tarifaires.

Néanmoins, cette libéralisation des échanges commerciaux devra progresser davantage pour permettre à la Syrie de remplir ses obligations dans le cadre de l'OMC. Le **régime commercial** global de la Syrie **demeure restrictif par rapport à la pratique internationale**. Les commerçants

syriens affrontent des barrières non tarifaires envahissantes, des restrictions sur les transferts de fonds sur compte courant et sur compte de capital et de pesantes procédures pour l'obtention de licences commerciales. De surcroît, les monopoles commerciaux qui existent encore dans le secteur public affectent négativement les activités commerciales du secteur privé. La législation nationale relative aux questions commerciales manque toujours de transparence et n'est pas publiquement disponible. La facilitation du commerce doit être menée plus loin.

Le processus de libéralisation du commerce devra s'accompagner d'une **politique nationale active de promotion des exportations** afin de libérer le potentiel d'exportation du secteur privé syrien et d'accroître la compétitivité régionale du pays en termes d'échanges commerciaux et de rentabilité des investissements.

L'UE est le principal partenaire commercial de la Syrie, bien que sa part dans les exportations et les importations du pays ait sensiblement diminué ces dernières années (passant de 60 % et 35 % respectivement en 2001 à 23 % et 19 % en 2005). La plupart des exportations vers l'UE sont liées au pétrole (85 %) bien que les exportations de coton aient enregistré une forte augmentation.

La Syrie s'est ouverte à de nouveaux marchés ces dernières années et a conclu des accords préférentiels bilatéraux avec un groupe plus diversifié de partenaires économiques y compris la Turquie, la Russie, la Chine, l'Iran, l'Inde et l'Ukraine. Le profil géographique des flux commerciaux témoigne d'une intégration accrue avec les pays arabes par suite de la pleine mise en œuvre du GAFTA. Ces pays représentent le premier débouché des exportations non pétrolières de la Syrie (35 % des exportations totales du pays) et sont à l'origine de près de 17% des importations totales du pays (l'Arabie Saoudite, l'Égypte et les EAU étant les principaux partenaires). Les pays d'Asie ont considérablement renforcé leur position de fournisseurs du marché syrien, représentant environ 28 % des importations totales de la Syrie.

Un **accord de libre échange avec la Turquie** entrera en vigueur en 2007. Il pourrait exercer un impact significatif sur l'économie étant donné que la Turquie est le deuxième partenaire commercial de la Syrie après l'UE et que le commerce avec la Turquie représente 11 % du commerce total de la Syrie.

2.3 Développement social

Classée 106^{ème} sur 177 à l'Indice du développement humain (IDH) du Rapport 2004 des Nations unies sur le développement humain, la Syrie tombe dans la catégorie du « **développement humain moyen** ».

Au cours des quarante dernières années, la Syrie a réalisé des progrès importants dans de nombreux domaines du développement humain. Les tendances de l'IDH pour la Syrie font ressortir une progression régulière au cours des 25 dernières années avec une montée de 0,623 à 0,721 de son IDH entre 1985 et 2003. Pour les indicateurs de base² tels que l'espérance de vie, le taux de scolarisation primaire, les taux d'immunisation et de mortalité infantile et enfantine ou des indicateurs liés au genre comme la participation des femmes à la vie politique, la situation en Syrie est sensiblement meilleure que dans la plupart des pays en développement.

Cependant cette évolution positive pourrait ne pas être garantie face au programme de réformes économiques dans lequel la Syrie s'est engagée et devant la diminution de ses réserves pétrolières.

² Le taux d'achèvement de la scolarité primaire s'élève à 95 % pour les garçons et à 88 % pour les filles (Objectifs 2001 du Millénaire pour le développement de l'ONU), alors que le taux d'alphabétisation des 15-24 ans est de 93 % pour les femmes et de 97 % pour les hommes (OMD 2004). Les indicateurs de santé tels que l'espérance de vie (71,7 ans), le taux de mortalité infantile (19,3 par 1000) et le taux de mortalité maternelle (65 par 100 000) illustrent l'efficacité du système syrien de soins de santé primaire.

Il y a un risque que, dans l'avenir immédiat et à moyen terme, les plus vulnérables resteront en arrière.

D'après le PNUD, la tranche de la population qualifiée de pauvre (à savoir, située en dessous du seuil national de pauvreté, correspondant à deux dollars par jour) est tombée de 14,3 % en 1996-1997 à 11,4 % en 2003-2004, **mais la croissance économique de la Syrie n'a pas favorisé les pauvres et a accru les inégalités.**³ 30 % de la population vit actuellement juste au-dessus du seuil de pauvreté et parvient à satisfaire ses besoins fondamentaux.

En général, la pauvreté est plus répandue dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les différences les plus prononcées sont géographiques, **les régions du Nord et du Nord-est étant les plus pauvres.** Le degré d'éducation est en forte corrélation avec le risque de pauvreté, de sorte que les travailleurs non qualifiés ou les personnes travaillant à leur compte dans des activités marginales ou non qualifiées sont celles qui risquent le plus d'être pauvres.

Étant donné qu'une proportion importante de la population se situe autour du seuil de pauvreté, **un changement même modique de la croissance et de la distribution des revenus est susceptible d'avoir un impact sensible sur les statistiques de pauvreté.** Cela explique pourquoi la suppression du système actuel de subsides gouvernementaux pour certaines denrées alimentaires et les prix de l'énergie constitue un grand sujet de préoccupation. En outre, on peut s'interroger sur la durabilité fiscale des politiques publiques actuelles de gratuité de l'éducation et des services de santé.

Le système de protection sociale existant est onéreux et inefficace, car il est mal ciblé. Il n'est pas à même de gérer les risques de pauvreté découlant de la transition économique du pays. En l'absence de mécanismes efficaces de ciblage, d'un portefeuille bien diversifié de services et de mécanismes appropriés au niveau des institutions et des prestations de services, le filet de sécurité sociale officiel est complété par un système informel de protection sociale assurée par la famille, la communauté locale et les organisations confessionnelles.

Le gouvernement devra concevoir une politique efficace de bien-être social et de capital humain destinée à accompagner la transition économique et éviter l'appauvrissement excessif et chronique des plus vulnérables.

Le marché du travail syrien est soumis à de fortes pressions dues à l'offre considérable en demandeurs d'emploi. Le pays connaît un chômage élevé. Le nombre des nouveaux arrivants sur le marché du travail est élevé et la réforme du secteur public va probablement entraîner un afflux supplémentaire d'anciens fonctionnaires licenciés. Selon les estimations officielles, le taux de chômage est de l'ordre de 12% (2004), mais un taux de 16 % paraît plus vraisemblable, avec une tendance à la hausse pour le chômage des jeunes. Étant donné que 35% de la population est âgée de moins de 14 ans, le taux de croissance de la population active se situera à une moyenne de 4% au cours des 20 prochaines années. Malgré cette situation critique, les réformes se sont avérées jusqu'ici décevantes. En outre, le marché du travail est rigide. Les employeurs n'ont que des droits limités en matière de licenciement pour raisons économiques et doivent se plier à une réglementation très détaillée sur les salaires minimums qui est applicable à tous les secteurs économiques. Par ailleurs, les avantages non salariaux importants qui sont offerts dans le secteur public découragent la mobilité. La Syrie est un pays qui exporte de la main-d'œuvre. Des travailleurs qualifiés émigrent principalement vers les pays du Golfe, tandis que les Syriens non qualifiés effectuent souvent des travaux agricoles en Jordanie et au Liban. Les réfugiés (iraquiens, en particulier) accroissent encore les pressions sur le marché du travail syrien. S'il existait des

³ Le coefficient de Gini est passé de 0,32 en 1997 à 0,37 en 2004. En 2003-2004, les 20 % les plus pauvres n'ont absorbé que 7 % des dépenses, alors que les 20 % les plus riches en ont absorbé 45 %.

mesures incitatives appropriées, la diaspora syrienne pourrait aider le pays dans la transition vers une économie plus ouverte et concurrentielle, que ce soit par ses transferts, ses placements ou ses compétences.

Le système éducatif, y compris la formation professionnelle et technique, **doit bénéficier d'améliorations sensibles pour mieux répondre aux besoins du marché du travail** et accroître compétences et qualifications. Ces trois dernières décennies, les politiques syriennes en matière d'éducation ont visé à proposer un enseignement gratuit et ouvert à tous. Malgré des progrès certains, les taux de scolarisation doivent encore être améliorés, ainsi que la qualité de l'enseignement. Une meilleure synergie entre le système éducatif et le marché du travail s'impose, afin de permettre à la population active d'acquérir plus facilement et rapidement les compétences nécessaires. La participation du secteur privé aux réformes prévues rendrait le système éducatif plus réactif aux besoins de l'économie. Il sera également indispensable d'accroître les qualifications de la main d'œuvre syrienne, afin de la rendre plus adaptable et en phase avec l'évolution technologique, un élément vital pour la compétitivité du pays et sa capacité à attirer des investissements directs étrangers.

Le gouvernement a déjà pris des mesures pour élaborer des politiques de l'emploi actives. Il a notamment mis sur pied un observatoire du marché du travail, des programmes d'apprentissage et est en train de réformer le système national d'enseignement et de formation technique et professionnelle. En 2002, il a créé l'Agence pour combattre le chômage (ACU). L'ACU proposait une formation à l'entrepreneuriat, des microcrédits et un programme d'emploi garanti. Elle a également créé des bureaux publics pour l'emploi. L'ACU a été remplacée en septembre 2006 par la Commission publique pour l'emploi et le développement de projets (PCSPD). **Toutefois, en l'absence de stratégies globales en matière d'emploi et d'éducation, y compris une stratégie pour l'apprentissage tout au long de la vie, ces initiatives ne pourront résoudre les immenses problèmes d'emploi du pays.**

Voir aussi l'annexe 3 – Sélection d'indicateurs économiques et sociaux.

2.4 Énergie, transports, environnement, société de l'information et médias

Energie

La Syrie est un pays producteur de pétrole et de gaz. Sa production pétrolière est en déclin régulier depuis 1996 en raison d'un épuisement des réserves et de la vétusté des infrastructures. La production avait atteint un maximum de 590 000 barils par jour (bbl) en 1996, qui a décliné à 414 000 bbl en 2005. Compte tenu de l'augmentation de la consommation intérieure, la Syrie pourrait bien devenir un importateur net de pétrole dans les dix prochaines années. Le développement du marché du gaz se situe au cœur de la stratégie du gouvernement, à commencer par la substitution du pétrole par le gaz naturel pour produire de l'électricité et libérer du pétrole pour l'exportation. Le gaz naturel syrien offre des perspectives en termes de production et d'exportation. En 2005, la production de gaz commercialisée se montait à environ 5 milliards de mètres cubes. Selon les prévisions, cette production passera à 10,5 milliards de mètres cubes en 2010 et à 11,8 milliards de mètres cubes en 2015.

La Syrie est en train de devenir un pays de transit pour le gaz naturel. Elle est membre du consortium régional qui a entrepris de développer la « conduite de gaz arabe », un réseau terrestre de gazoducs qui livre déjà du gaz égyptien à la Jordanie et qui ultérieurement l'acheminera au Liban et à la Syrie. Ce gazoduc pourrait transporter du gaz vers la Turquie. En outre, sous réserve que les gazoducs actuellement en construction de la Turquie vers l'UE soient achevés, et en particulier le gazoduc Caspienne/Moyen-Orient – Europe désigné Nabucco, du gaz syrien et égyptien pourrait

s'écouler vers les Balkans et l'UE. La Syrie deviendra en outre un pays de transit pour le gaz naturel originaire de l'Irak.

La Syrie fait également partie d'une initiative sous l'égide de l'UE visant à intégrer les marchés du gaz de l'Égypte, de la Jordanie, du Liban et de la Syrie et à créer un **marché intérieur du Mashreq** qui pourrait ultérieurement être intégré au marché intérieur du gaz de l'UE.

La Syrie offre un **potentiel considérable en ce qui concerne l'usage de sources d'énergie renouvelables**, solaires et éoliennes, **ainsi que l'amélioration des rendements et économies énergétiques**.

Transports

La Syrie possède le **potentiel stratégique de devenir une plaque tournante des transports**. Ses ports pourraient devenir les portails méditerranéens de voies terrestres menant vers l'Irak, l'Iran et l'Asie centrale. La Syrie se trouve également sur la voie nord-sud reliant la Turquie et l'Europe au Golfe. Toutefois, des investissements massifs seraient nécessaires pour mettre les équipements à niveau et les moderniser. Si les ports sont en cours de modernisation, vu l'importance du transport maritime pour le commerce extérieur du pays, de graves contraintes en matière de routes et de voies ferrées vers l'Est freinent les perspectives de la Syrie de devenir le conduit majeur du commerce de l'Ouest à l'Est. La Syrie a participé au groupe de haut niveau sur l'extension des réseaux transeuropéens vers les pays voisins. Parmi les axes prioritaires proposés par le groupe, l'un relie la Syrie à la Turquie et à la Jordanie, en descendant jusqu'en Égypte, avec des embranchements reliant Tartus à Homs et Beyrouth à Damas.

La politique du gouvernement vise à promouvoir le secteur privé et à développer des **partenariats public-privé**. Le système BOT (Construire-Exploiter-Transférer) est de plus en plus utilisé pour les aéroports et les ports, ainsi que dans plusieurs projets d'infrastructures importants touchant aux chemins de fers, aux grandes routes et aux compagnies aériennes. Il reste que les **insuffisances de l'environnement réglementaire et législatif** continuent à être des obstacles. Le secteur national des transports est toujours géré essentiellement par l'État et les procédures actuelles ne sont pas de nature à promouvoir des méthodes de gestion modernes et la mise à contribution du secteur privé.

Le Ministère des Transports a préparé un **projet de stratégie pour les transports jusqu'en 2020**. Ce projet est en cours de révision et devrait s'inspirer du Livre blanc de la CE sur le secteur des transports. La stratégie couvre les transports aériens, maritimes, ferroviaires, routiers et urbains et accorde une place importante aux dispositions BOT pour les nouveaux investissements. On peut s'attendre à ce que ce document reconnaisse la nécessité de créer un environnement stable, transparent et attractif pour les opérateurs du secteur privé, afin que ceux-ci puissent participer à l'offre de services de transport conformément aux règles fixées par les autorités de surveillance compétentes du secteur public. Le plan quinquennal 2006-2010 vise également à porter à 15 % la part des transports dans le PIB et devrait affecter davantage de crédits aux investissements dans ce secteur.

La Syrie participe à la coopération euro-méditerranéenne en matière de transports (Forum euro-med sur les transports et ses groupes de travail), ainsi qu'à divers projets régionaux sur les transports financés dans le cadre du programme MEDA. La poursuite du développement du secteur des transports, la réforme des transports et l'amélioration de l'interconnexion entre la Syrie et l'Europe ainsi qu'entre la Syrie et ses voisins sont au nombre des priorités retenues. Lors de la première conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur les transports, qui s'est tenue à Marrakech en décembre 2005, les ministres ont adopté les priorités du secteur des transports pour ces prochaines années en se fondant sur les recommandations du livre bleu relatif aux transports dans la région méditerranéenne et sur des recommandations du rapport du groupe à haut niveau. Ces recommandations prévoient notamment des réformes institutionnelles, la réalisation des interconnexions manquantes, des réformes maritimes, la sûreté et la sécurité maritimes, le

développement de systèmes de transport multimodaux, la promotion de la convergence réglementaire et de la coopération technique dans le secteur de l'aviation, et la participation des partenaires méditerranéens au programme Galileo.

Environnement

La Syrie est confrontée à de graves problèmes environnementaux d'origine naturelle et humaine qu'il convient d'attaquer sans tarder. Les plus pressants de ces problèmes touchent **à la rareté et à la contamination de l'eau, à la dégradation des sols, à l'insuffisance des équipements de traitement et d'élimination des déchets solides, à la perte de la biodiversité et aux pollutions côtières et maritimes.**

L'expansion économique, l'urbanisation et une forte croissance démographique⁴ ainsi qu'un changement dans les profils de consommation se sont traduits par davantage d'activité industrielle, une demande accrue en énergie et un volume croissant de déchets. Cela a entraîné une **surexploitation et une pollution des ressources naturelles limitées, à commencer par l'eau.** L'élimination des eaux usées non traitées d'origine urbaine et industrielle, d'épandages d'hydrocarbures à partir de raffineries et de terminaux pétroliers, et la gestion des déchets solides représentent des défis majeurs. La dégradation de l'environnement affecte désormais la santé et la productivité économique de la population. La fréquence des maladies d'origine environnementale est élevée et le coût de la dégradation de l'environnement est évalué à 5 % du PIB.⁵

L'ensemble de ces pressions croissantes sur les ressources naturelles et la dégradation de ces dernières ont amené le gouvernement à prendre un certain nombre de **mesures réglementaires et institutionnelles** parmi lesquelles l'adoption, en 2002, d'une Loi nationale sur l'environnement ainsi que d'une Stratégie nationale sur l'environnement et d'un Plan d'action sur l'environnement élaborés avec le concours de la Banque mondiale et du PNUD. Toutefois, rares ont été les progrès vers l'adoption et la mise en œuvre de lois d'application et de stratégies sectorielles. Remplir cette lacune, ainsi qu'entreprendre une action de sensibilisation aux priorités environnementales, constitue la mission principale du Ministère de l'Administration locale et de l'Environnement, qui a été créé en 2003 par suite de la fusion entre l'ancien Ministère d'État aux Affaires environnementales et le Ministère de l'Administration locale.

La Syrie a ratifié un certain nombre de **conventions internationales et régionales.** Elle a souscrit au protocole de Kyoto en 2006. La Syrie devra adopter et mettre en œuvre des règlements d'application en vue de remplir ses engagements internationaux.

Voir aussi l'annexe 4 – Profil environnemental de la Syrie.

Société de l'information et médias

La Syrie se classe toujours en piètre position à l'Indice international d'accès numérique (IIAN), mais **a enregistré des progrès réels dans le secteur de l'informatique** avec l'appui déterminé de son Président. La société de l'information est en train de devenir une réalité en Syrie, à la faveur de l'achèvement du Réseau public de données à la fin de 2005. Au milieu de 2005, le taux de pénétration de l'Internet était bas, à 3,3 %, mais l'on prévoit que le nombre des abonnés à l'Internet en Syrie connaîtra une croissance annuelle de 25 % entre 2005 et 2009. La Syrie a également enregistré, entre 2000 et 2005, le taux régional de croissance le plus rapide des abonnés à l'Internet,

⁴ Plus de 65 % de la population vit dans les grandes villes (Damas, Alep, Homs et Hama) situées dans l'ouest du pays et le long de la côte, alors que le reste du pays est très peu habité.

⁵ Le coût de la dégradation environnementale en Syrie a été calculé par le PNUD en tenant compte d'indicateurs tels que les soins médicaux, les journées d'hospitalisation et de congé dues à des maladies provoquées par la pollution de l'eau et de l'air, la perte d'agréments, les frais de l'eau résultant de la diminution des aquifères et la perte de terres agricoles.

après que le monopole d'État qui contrôlait ce secteur eut mis fin à son contrôle des fournisseurs de services sur l'Internet et qu'un nombre croissant de licences eut été accordé à des groupes privés.

Alors que la concurrence sur ce secteur devrait être poussée encore plus loin, **l'accès à l'Internet reste onéreux pour le Syrien moyen, ainsi que pour les entreprises.** Il s'ensuit que la pénétration des lignes RNIS reste très basse et que seules 18 % des lignes disponibles sont actuellement louées à des consommateurs individuels.

Malgré la promulgation en 2005 d'un projet de loi établissant un organisme réglementaire indépendant pour les technologies de l'information et de la communication (TIC), cette autorité n'a pas encore été créée. **Le secteur syrien des communications ne dispose toujours pas d'un cadre réglementaire complet et d'une concurrence suffisante sur le marché téléphonique, ces facteurs étant nécessaires pour encourager les investissements.**

Porter la densité téléphonique à 20 % en 2007 et l'usage de l'Internet à 30 % d'ici 2013 figurent parmi les objectifs fixés par le Ministère de la Communication et de la Technologie dans son **plan d'action 2004**. De tels objectifs exigeront d'importants investissements nouveaux en infrastructures et ressources humaines.

Moins du tiers des établissements scolaires du pays sont reliés à l'Internet, mais il existe depuis 2005 de nouveaux établissements certifiés et universités pour la formation aux TIC, l'accent des programmes d'études étant placé sur l'informatique. Sont également à l'étude des plans pour la création d'incubateurs de technologie susceptibles de stimuler une industrie nationale de l'informatique. Dans le but d'améliorer le **faible indice de gouvernement électronique**, les autorités nationales, avec le soutien de l'UE, ont élaboré plusieurs projets, y compris celui de la « **porte gouvernementale électronique** » visant à proposer, d'ici 2008, les premières applications publiques et en ligne du gouvernement électronique.

Les secteurs public et privé sont devenus plus conscients de la nécessité **de stimuler des activités de recherche et d'innovation** (dont le pourcentage par rapport au PIB est pratiquement nul aujourd'hui). Le plan quinquennal envisage des mesures pour encourager la création d'entreprises novatrices et de parcs et incubateurs de technologie. De telles mesures s'ajouteront aux efforts courants, mais toujours insuffisants, pour aligner le cadre réglementaire relatif à la propriété intellectuelle, aux marques commerciales, aux brevets et licences sur les normes et conventions internationales.

2.5 Conclusions

La réforme est devenue un impératif stratégique pour la Syrie. Les défis à relever par le pays peuvent se résumer comme suit :

- Amorcer un processus de démocratisation (commençant par des élections locales) ; renforcer l'état de droit ; et accroître le respect des droits de l'homme.
- Améliorer la gouvernance institutionnelle ; développer les capacités de mise en œuvre des réformes ; améliorer la performance des services publics ; et poursuivre la décentralisation des prises de décision.
- Améliorer la gouvernance économique ; parvenir à une allocation plus efficace des ressources par une meilleure gestion fiscale et par une rationalisation des dépenses budgétaires ; simplifier drastiquement la réglementation et les procédures administratives qui entravent l'essor du secteur privé ; lever les obstacles au commerce et aux investissements ; promouvoir la diversification des exportations ; et lutter contre la corruption.
- Gérer la transition économique ; créer les conditions d'une croissance économique durable et animée par le secteur privé ; restructurer les entreprises d'État ; et élaborer un système de protection sociale bien ciblé et efficace destiné à accompagner les réformes économiques.

- Poursuivre la réforme du système de développement des ressources humaines ; réduire le manque de correspondance entre les compétences disponibles et les besoins en compétences du marché du travail ; encourager l'usage des TIC ; améliorer la possibilité pour les femmes d'entreprendre des études supérieures ; et promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie.

3. LE PROGRAMME DE RÉFORMES DU GOUVERNEMENT SYRIEN

3.1 Le dixième plan quinquennal (2006-2010)

La Syrie a adopté son programme de réformes, tel qu'il figure dans le plan quinquennal 2006-2010, par la loi n° 25 du 8 mai 2006. L'adoption de cette loi fut l'aboutissement d'un processus de concertation large mettant à contribution des institutions gouvernementales, le parti Baas, des acteurs non-étatiques tels que les chambres de commerce et d'industrie et l'Assemblée du peuple (le parlement). Le gouvernement a également discuté du projet de plan quinquennal avec des bailleurs de fonds.

Au stade actuel, la réforme politique ne figure pas en tête du programme gouvernemental qui, au plan politique, se focalise presque entièrement sur l'émergence d'une démocratie locale. Le 10^{ème} congrès du parti Baas en juin 2005 a entériné des mesures telles que l'assouplissement de la loi d'urgence, l'adoption de nouvelles lois concernant les partis politiques et les ONG, ainsi que l'octroi de la citoyenneté à 120 000 Kurdes apatrides, sans cependant préciser de délais de mise en œuvre. Les démarches visant à créer un système politique plus ouvert et inclusif sont pour le moment exclues en raison de préoccupations sécuritaires.

Le plan quinquennal se concentre sur les réformes économiques et sociales, et **traite de la plupart des défis évoqués dans le point 2.5.**

Le plan quinquennal contient un certain nombre de **principes directeurs innovants** tels que la promotion d'un partenariat entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile, le principe de la décentralisation des décisions et le recours à une planification indicative.

Ce plan est présenté comme une première étape vers la mise en œuvre de la vision du gouvernement **pour l'avenir de la société syrienne.** Il proclame que dans les vingt prochaines années, la société syrienne devrait pouvoir compter sur elle-même et s'ouvrir au monde extérieur. Elle devra être modernisée et politiquement mûre, et bénéficier d'un système institutionnel efficace et d'un environnement conforme au dessein de réaliser un développement et une croissance économiques durables. Les objectifs visés à long terme sont de réaliser la justice sociale, le bien-être social et l'autonomie de la femme au sein de la société.

Le présent plan quinquennal se démarque de ses prédécesseurs en ce qu'il **annonce la transition vers une « économie sociale de marché ».** La politique économique du gouvernement syrien a jusqu'ici relevé de la planification centralisée et obligatoire. Dans ce 10^{ème} plan quinquennal, le gouvernement entend engager la transition vers une économie sociale de marché appuyée par une politique de planification indicative. La politique économique s'appuiera entièrement sur les **mécanismes du marché** régissant l'offre et la demande pour parvenir à une distribution plus efficace des ressources et des activités économiques, mais continuera à mettre l'accent sur les interventions de l'État. Le gouvernement renoncera à dominer ou à contrôler les investissements et les activités du marché, mais œuvrera au contraire à l'instauration d'un environnement favorable aux activités libres et à la compétitivité tout en veillant à ce que les acteurs du marché se comportent de manière responsable.

Le gouvernement reconnaît que cette nouvelle politique ne peut être menée à bien qu'au moyen d'un partenariat entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Il appartient au gouvernement central de formuler des stratégies à long terme, de défendre les droits économiques, sociaux et politiques, et d'assurer la prestation de services de qualité. L'abandon de la planification centralisée implique la **décentralisation des prises de décision**.

Les **gouvernements locaux** doivent participer à la définition et à la mise en œuvre des plans de développement locaux et nationaux et organiser la société locale de concert avec les représentants du secteur privé et de la société civile. Le **secteur privé** doit accroître sa production, ses investissements et sa contribution aux revenus de l'État et œuvrer à l'instauration de relations équitables entre employeurs et employés. Les **ONG et la société civile** ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des réformes sociales et des programmes de formation. Afin d'empêcher la corruption et l'exploitation, elles ont aussi à surveiller la situation du marché et le comportement des fonctionnaires ayant pour mission de fournir des services à la population.

Promouvoir le rôle du secteur privé comme un moteur de la croissance économique constitue une priorité affichée de ce 10^{ème} plan quinquennal. Celui-ci vise à créer un environnement propice aux activités commerciales, à orienter l'épargne nationale vers une participation effective aux investissements et à la productivité, à attirer des investissements étrangers directs et activer la participation institutionnelle du secteur privé à la croissance économique (par exemple, en créant un organisme de promotion des exportations).

Les premiers **objectifs économiques** sont de viser à un taux de croissance économique annuel de 6-7 % et de doubler le revenu par habitant. Cela devra se faire au moyen d'une modernisation industrielle de sorte que, d'ici la fin de la période du 10^{ème} plan quinquennal, le secteur industriel devrait représenter 20 % du PIB. La réforme économique est au centre des préoccupations du 10^{ème} plan quinquennal, car les progrès réalisés depuis 2001 en vue d'ouvrir l'économie au libre échange et d'accroître le rôle du secteur privé dans le développement économique ont été modestes.

Les **politiques macro-économiques** viseront à maintenir les réserves en devises à un niveau acceptable et à réduire le déficit de la balance commerciale et le déficit de la balance des paiements en diversifiant les exportations tant au niveau géographique que sectoriel (signifiant une augmentation des exportations non pétrolières). Le but recherché est de parvenir à une stabilité des taux de change et de gérer le secteur extérieur de l'économie en conformité avec les dispositions de l'accord d'association UE-Syrie, de l'OMC et de la Grande zone arabe de libre échange.

Tout en reconnaissant la nécessité d'augmenter le taux de croissance économique et le PIB, le plan quinquennal accorde la priorité à la devise « Le développement humain d'abord, et rien de moins ». Le gouvernement a déclaré que la réalisation de forts taux de croissance aux dépens du bien-être social ou de l'environnement ne saurait être tolérée et que la **création de réseaux de protection sociale** pendant et après la transition occupera une place fondamentale et centrale dans sa stratégie de réforme.

Conformément aux engagements qu'il a pris en vue de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement formulés par les Nations unies, le gouvernement accordera également la **priorité aux réformes des secteurs de l'éducation et de la santé** en vue de d'améliorer et d'étendre l'éducation publique générale, professionnelle et technique. Il souhaite réaliser le principe de « L'Éducation pour tous » et améliorer les chances pour les femmes de bénéficier d'une éducation supérieure. La réforme du système éducatif vise à produire une force de travail hautement qualifiée et à adopter des techniques d'enseignement fondées sur le dialogue et de nature à contribuer au développement de l'esprit critique.

Les autorités syriennes considèrent que pour traduire les objectifs du plan quinquennal dans la réalité, il faut passer par une **réforme de l'administration publique**. Cette réforme nécessitera, entre autres, un passage en revue de la fonction et de l'organisation des principales administrations

publiques, la mise en place de plans de gestion du changement pour les principaux ministères, et le cheminement vers une administration gouvernementale décentralisée. Le gouvernement central songera également à inviter les organisations sociales, les ONG et le secteur privé à assurer certaines des tâches qui reviennent traditionnellement au gouvernement.

Les ressources financières pour la mise en œuvre du plan quinquennal devraient être dégagées par une augmentation progressive des recettes fiscales de 10 % à 16% et par une **refonte du système des dépenses budgétaires**, afin de réduire le gaspillage et d'accroître la transparence et l'efficacité à ce niveau.

3.2 Les contraintes affectant la mise en œuvre

Tout en ayant déjà amorcé des réformes incrémentielles depuis 2003, le gouvernement, en adoptant le plan quinquennal, a souligné le caractère englobant de ce processus de réforme. Le plan quinquennal prépare le terrain à des initiatives affrontant la plupart des problèmes sociaux et économiques du pays. Néanmoins, **cette stratégie élargie doit se matérialiser au moyen d'actions politiques concrètes, soumises à des échéances bien définies et à un ordre de priorités**. Il est nécessaire d'élaborer un programme d'exécution définissant de manière plus claire les projets, les allocations budgétaires, les responsabilités et les indicateurs de progrès. Depuis l'adoption du plan quinquennal, le Conseil des ministres syrien étudie le contenu d'un tel programme pour 2006-2007.

Il s'agira aussi de répondre à la **nécessité de disposer de données de référence de base et de statistiques précises** afin de fournir l'information analytique appropriée aux décideurs. Une telle information permettra au gouvernement d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan et de communiquer les réalisations des politiques et projets entrepris.

Pour que la mise en œuvre du plan quinquennal puisse aboutir, **un véritable engagement national de la part des autorités publiques et de la société civile sera nécessaire**.

4. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION DE LA CE EN SYRIE

4.1 Vue d'ensemble des programmes actuels et passés de coopération communautaire

Priorités de l'assistance de l'UE à la Syrie pendant la période 2000-2006

L'UE est le principal bailleur de fonds en Syrie. Au total, 97,5 millions d'euros ont été engagés pour la coopération bilatérale en Syrie dans le cadre de MEDA I (1995-1999) et 189 millions d'euros dans le cadre de MEDA II (2000 – 2006). En plus, depuis 2000, 925 millions d'euros ont été engagés en faveur de la Syrie sous la forme de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La plupart des **prêts de la BEI** accompagnent d'importants projets d'assistance technique financés par l'UE. Les projets communautaires ont eu pour effet de catalyser les prêts, rendant possibles et productives des synergies et la coopération interinstitutionnelle. La BEI met l'accent sur les grands projets d'infrastructure. Cependant, depuis 2004, elle accorde aussi des prêts aux PME.

Le Document de stratégie pays pour 2002-2006 a identifié **cinq priorités** : (i) développement institutionnel ; (ii) modernisation industrielle ; (iii) développement des ressources humaines ; (iv) accroissement des échanges commerciaux ; et (v) droits de l'homme / état de droit / société civile. L'assistance fournie à ce jour s'est concentrée sur les trois premières de ces priorités.

L'aide a pris la forme d'une **assistance technique et de conseil**. Il n'a pas été envisagé de soutien sectoriel parce qu'il n'existait pas encore d'engagement ferme à mettre en place des réformes. Aujourd'hui, il n'est pas encore possible de proposer de programmes d'appui budgétaire, en raison des lacunes des dépenses du système de gestion des dépenses publiques.

Compte tenu du caractère universel du processus de Barcelone, la coopération couvre une gamme très large de politiques. En plus du programme de coopération bilatérale, la Syrie participe à plusieurs **projets régionaux au titre de MEDA**, bien que cette participation soit prudente et non systématique. Les représentants de la Syrie sont parfois absents des réunions, en raison de sensibilités politiques – en particulier au sujet du pays d'accueil des réunions.

La coopération régionale a porté sur la recherche en matière politique et économique, la promotion des investissements, les statistiques, les mécanismes du marché intérieur, la justice et les affaires intérieures (émigration et immigration, police et justice), l'environnement, les transports, l'énergie, la sécurité maritime, la société de l'information, la coopération interuniversitaire dans le cadre du programme TEMPUS, l'audiovisuel, la protection du patrimoine culturel, le développement d'échanges de jeunes et la coopération en matière de jeunesse et de formation et éducation technique et professionnelle (programme ETE MEDA) dans la région méditerranéenne. Plusieurs programmes thématiques ont également atteint la Syrie, tel que l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme.

L'existence de projets régionaux permet de mieux couvrir l'éventail des politiques dans des secteurs clés qui ne font pas l'objet de projets bilatéraux, ce qui est le cas de la justice, de la promotion des investissements ou de l'innovation.

Coopération en cours

La coopération en cours soutient déjà largement les politiques énoncées par le gouvernement syrien dans son 10^{ème} plan quinquennal.

L'UE fournit une assistance à la **réforme de l'administration publique**. La « Facilité de modernisation institutionnelle et sectorielle » (ISMF) prête assistance à des ministères dans l'élaboration de programmes de réformes et de politiques sectorielles. ISMF a fourni un soutien conséquent dans la préparation du plan quinquennal. Le projet de « Modernisation de l'administration municipale » (MAM) soutient le processus de dévolution et de renforcement des capacités au sein du Ministère de l'Administration locale et de l'Environnement ainsi qu'à l'échelon des municipalités.

L'UE soutient le **développement du secteur privé** en Syrie depuis plus de dix ans avec l'objectif d'accroître la compétitivité des PME et l'efficacité des organismes d'appui aux entreprises. Ce soutien constitue un élément essentiel de la transition vers une économie de marché et de l'intégration de la Syrie à la Zone euro-méditerranéenne de libre échange. L'UE a financé l'établissement d'un « Centre d'affaires syro-européen » (SEBC) à Damas et Alep, qui depuis dix ans, propose des services aux PME. L'UE en a garanti la pérennité en le transformant en une agence nationale pour les PME dans le cadre du « Programme d'appui des PME ». Le « Programme d'appui du secteur bancaire » soutient la réforme en cours du système financier et vise à faciliter l'accès du secteur privé au financement. Le « Programme de renforcement du management de la qualité » s'emploiera à promouvoir la qualité au niveau des politiques, des institutions et des entreprises. Enfin, le « Fonds PME » mis en place par la BEI permettra de financer, par l'intermédiaire de banques locales, les projets d'investissement des PME syriennes.

Dans l'assistance qu'elle fournit à la Syrie en matière d'**éducation**, l'UE met l'accent sur l'enseignement supérieur ainsi que sur l'enseignement et la formation professionnels. Cette assistance est en train de passer d'une approche par projet, marquée par la création de l'« Institut supérieur de gestion » visant à servir de centre national et régional d'études de gestion, à une approche sectorielle au moyen d'un programme d'appui à la réforme de l'enseignement supérieur. La préparation du projet « Réforme de l'enseignement supérieur » a conduit à des travaux de renforcement des capacités au sein du Ministère de l'Éducation supérieure auxquels ont participé de nombreux représentants des différentes directions. Le programme de « Modernisation de l'enseignement et de la formation professionnels » améliorera la réactivité du système d'enseignement et de formation professionnels face aux besoins du marché du travail. Ce

programme a occasionné une coordination entre les différents services ministériels concernés et a également déclenché un dialogue et une coopération entre les secteurs public et privé. Le programme Tempus a fourni un soutien considérable à la modernisation et à la réforme du système d'enseignement supérieur en Syrie grâce au financement de projets de coopération avec des établissements d'enseignement supérieur européens.

L'UE fournit également une assistance en matière de réforme et de renforcement des capacités dans le secteur de la **santé**. Le « Programme de modernisation du secteur de la santé » a apporté une aide à l'élaboration d'une stratégie nationale de la santé qui s'est penchée sur des questions clés tels que le financement durable de la santé, l'assurance maladie, le développement des ressources humaines, la gestion du Ministère de la Santé, et l'introduction d'un système de management de la qualité et d'accréditation. En 2004, la BEI a octroyé un prêt de 100 millions d'euros à un programme de 333 millions d'euros préparé par le Ministère de la Santé en vue de la construction, de l'équipement et de la mise en service de 18 hôpitaux à travers la Syrie.

Les **infrastructures** du pays reçoivent un soutien considérable par une combinaison de projets d'assistance technique et de prêts par la BEI. De manière générale, ces projets visent à ce que l'assistance technique fournie aux ministères et organismes publics en transforme le rôle, qui est actuellement un rôle de gestionnaire de réseaux, en celui de régulateur. C'est ainsi que le « Programme de soutien au secteur des télécommunications » a élaboré un programme de restructuration de Syrie Télécom, ce qui ouvrira la voie à sa restructuration en société et à la création d'un régulateur indépendant dans le secteur des télécommunications. La BEI a fourni un crédit de 100 millions d'euros pour étendre le réseau des télécommunications en milieu rural. Le « Plan d'action pour le secteur de l'électricité » a lancé une réforme étendue de la gestion et de la comptabilité financières des autorités responsables de la production et de la distribution électriques dans le pays. Ce projet a également préparé le terrain à l'octroi par la BEI de financements à hauteur de 400 millions d'euros pour la construction de deux nouvelles centrales électriques et de 190 millions d'euros pour la mise à niveau d'équipements existants.

Dans le domaine **énergétique**, une assistance est également offerte au travers de projets régionaux gérés par la Syrie, qui ont étendu le dialogue bilatéral sur l'énergie aux thèmes du gaz naturel et de l'efficacité énergétique. Cette assistance a également porté sur la création d'un Marché euro-arabe du gaz dans le Mashreq appuyé par un accord de financement signé par les autorités syriennes au nom de l'Égypte, de la Jordanie, du Liban et de la Syrie. Dans le cadre de ce projet, il est prévu de préparer un plan directeur pour le gaz et d'entreprendre des études de développement relatives à des infrastructures clés, de contribuer à l'harmonisation du cadre juridique et réglementaire et d'établir un centre de coopération régionale à Damas pour tous les échanges d'information concernant l'industrie du gaz. MED-ENEC est un projet associant tous les partenaires méditerranéens en vue de promouvoir l'efficacité énergétique dans le bâtiment.

Le projet « Alimentation en eau et assainissement des camps de réfugiés palestiniens » a pour but de promouvoir des conditions de vie saines dans deux camps de réfugiés palestiniens, en intégrant ces camps au système régional de distribution et de **traitement des eaux**. L'UE a également mis à disposition une subvention de 5 millions d'euros au paiement de l'intérêt sur un prêt de 45 millions d'euros de la BEI pour la construction d'équipements de distribution d'eau et d'installations de traitement des eaux usées intégrant ces deux camps de réfugiés palestiniens au système régional de distribution d'eau.

Dans le domaine de l'environnement, une assistance limitée est également fournie dans le cadre du programme **LIFE-Pays tiers** qui aide à l'élaboration de politiques et de programmes d'action environnementaux dans les pays riverains de la Méditerranée et de la Baltique. Un petit projet lancé en 2004 soutient actuellement l'introduction de l'Agenda 21 à l'échelon rural. Un autre projet

sélectionné dans le cadre du budget 2006 vise à aider la Société syrienne pour la protection de l'environnement à déployer une stratégie pour la gestion durable des déchets solides en Syrie.

Voir aussi l'annexe 5 – Coopération de la CE avec la Syrie – et l'annexe 6 – Coopération de la BEI avec la Syrie.

4.2 Principaux enseignements tirés de la Stratégie pays pour la Syrie pendant la période 2002-2006

Dans l'ensemble, le gouvernement syrien a amélioré sa **capacité d'absorption** pendant la période.

Toutefois, plusieurs contraintes⁶ ont freiné la mise en œuvre effective des projets et occasionné des retards. Elles concernaient :

- le **manque d'une stratégie cohérente** pour la réforme économique (ce qui s'est par exemple manifesté dans la préparation du programme d'appui du secteur bancaire et de modernisation du Ministère des Finances) ;
- le **caractère trop ambitieux et la complexité de certains programmes** (cas du programme de modernisation du secteur de la santé).
- un **manque de coordination**, ce qui a causé des difficultés dans la mise en œuvre de programmes exigeant une coopération entre ministères et entre échelons centraux et locaux ;
- le **manque d'expérience de l'administration syrienne dans la gestion de projets de coopération internationaux** ;
- la **réponse insuffisante des opérateurs syriens aux appels d'offres d'origine locale**, ce qui entraîne le recours à des appels d'offres internationaux qui prennent beaucoup de temps.

La Délégation a entrepris de résoudre ces difficultés administratives en organisant des sessions spécifiques de formation et d'information en gestion de projet et procédures d'appel d'offres.

Il y a également eu **des difficultés à trouver de bons experts**, particulièrement pour de longues durées. Plusieurs projets ont été obligés de remanier le niveau de leur assistance technique et/ou n'ont pas bénéficié de la continuité nécessaire. En identifiant de nouveaux programmes, on a cherché à faire face à ce problème en limitant le nombre des experts de longue durée. En outre, les compétences requises sont difficiles à trouver localement.

Pour toutes les raisons qui précèdent, **une attention particulière doit être accordée à la structure institutionnelle des programmes.**

Malgré toutes les difficultés, la Commission est parvenue, à travers son large portefeuille d'assistance, à jeter les fondements d'un **débat approfondi au sein de l'administration publique sur les options offertes à la réforme**. L'assistance communautaire a même contribué directement, par l'intermédiaire de la Facilité de modernisation institutionnelle et sectorielle, à l'élaboration du programme de réformes économiques. D'autres projets, tels que le Centre d'affaires syro-européen, ont contribué largement au processus de réforme. En développant les capacités managériales du secteur privé, le Centre d'affaires a familiarisé des entrepreneurs avec les pratiques de l'économie de marché et a suscité une demande forte de changements institutionnels et réglementaires.

Les évaluations ont également montré que la coopération de l'UE a **apporté une contribution substantielle au renforcement des capacités**. Un certain nombre de ministères (Commission

⁶ La plupart de ces contraintes sont analysées dans une « Évaluation de la coopération économique entre la Commission européenne et les pays de la Méditerranée » menée en 2003 par ADE en association avec IBM et EPU-NTUA – Voir le rapport pays sur la Syrie dans le Volume 2 : Annexes.

nationale du plan, Ministère des Finances, Ministère de la Santé, Ministère de la Culture) ont acquis un savoir-faire important dans le cadre des programmes actuels, dont la coopération future pourra tirer parti.

De manière générale, **notre coopération passée a été ciblée vers les bonnes priorités**. Toutefois, la mise en œuvre n'a pas toujours répondu aux attentes en raison d'objectifs parfois excessivement ambitieux et de programmes trop complexes. La coopération future devra appuyer la mise en œuvre du programme de réformes du gouvernement, ceci en accordant la priorité aux institutions animées d'un esprit de réforme.

4.3 Coordination avec les programmes des États membres de l'UE et les autres bailleurs de fonds

La Communauté européenne et ses États membres sont de loin les **principaux bailleurs de fonds en Syrie**, suivis du Japon et du PNUD. Étant donné que les principaux bailleurs de fonds sont tous actifs dans les mêmes domaines, il sera indispensable de prévoir une coordination et une harmonisation dans leur soutien sectoriel. (*Se reporter à l'annexe 7 – Matrice des bailleurs de fonds – pour des informations plus détaillées sur les activités des autres bailleurs de fonds.*)

La coordination entre bailleurs de fonds s'est améliorée sensiblement mais **reste ad hoc et peu efficace**. Cela tient surtout au manque d'investissement des principaux bailleurs de fonds dans le processus de coordination, et à un manque de stratégie de la part du gouvernement syrien.

Il convient d'établir des **sous-groupes de coordination pour chaque secteur**, car de tels sous-groupes rendront possible la participation d'un nombre plus sélectif de bailleurs de fonds engagés dans un domaine particulier. Les rapports de réunion de ces sous-groupes pourront alors être diffusés à des fins d'information et de sensibilisation.

La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide constitue une excellente base pour développer la coordination des bailleurs de fonds en Syrie. Pour cette raison, tous les principaux bailleurs de fonds conviennent qu'il **appartient au gouvernement syrien de prendre l'initiative**. Des progrès ont été réalisés en 2005, le gouvernement ayant organisé deux réunions de coordination de bailleurs de fonds et la Commission nationale du plan ayant élaboré une matrice des bailleurs de fonds, le Système d'information de la gestion de l'aide (AMIS), avec le concours du PNUD. Toutefois, les données n'en sont pas régulièrement mises à jour par la Commission du plan et ne peuvent pas être utilisées aisément pour des besoins d'analyse. Il est indispensable que toutes les parties y apportent leur contribution, car cette base de données est devenue aujourd'hui la source officielle d'information sur l'aide des bailleurs de fonds dans le pays. Tous les autres systèmes devraient être intégrés dans le système AMIS.

5. LA RÉPONSE STRATÉGIQUE DE L'UE POUR 2007-2013

5.1 Principes généraux de l'approche stratégique de l'UE

Les principes suivants ont guidé la définition des priorités de l'intervention de l'UE pour la période 2007-2013 :

- **Conformité avec les intérêts généraux de l'UE dans la région**

L'intérêt de l'UE est de voir la Syrie devenir un pays fort, démocratique, stable et prospère, bien intégré dans sa région.

- **Mise en œuvre effective de politiques** dans les domaines couverts par le processus de Barcelone, l'accord d'association et, à l'avenir, la Politique européenne de voisinage.

L'hypothèse de travail est que l'accord d'association sera signé et devrait commencer à être appliqué à un moment donné de la période 2007-2013. Les perspectives de démarrage de négociations sur un plan d'action dans le cadre de la PEV restent ouvertes pour la Syrie, le but étant d'œuvrer à la participation pleine et entière du pays à la PEV à moyen terme. Notre stratégie devrait également aider la Syrie à mettre en œuvre les engagements pris à la conférence de Barcelone +10, y compris ceux portant sur la promotion de la démocratie.

- **Appropriation des programmes par la Syrie**

Notre stratégie doit cadrer avec les objectifs de développement économique et social du 10^{ème} plan quinquennal de la Syrie et se concentrer sur les domaines où les changements institutionnels sont les plus pressants.

- **Valorisation de l'expérience passée**

LE DSP doit porter en premier lieu sur le soutien des efforts du gouvernement dans des domaines politiques, économiques et sociaux clés, où existe une véritable impulsion vers la réforme. L'UE a déjà jeté les bases d'une réforme dans plusieurs domaines, mais notre assistance ne pourra faire une différence que si elle est maintenue à moyen terme.

- **Valeur ajoutée communautaire**

Il convient de cibler notre stratégie vers des domaines dans lesquels l'UE bénéficie d'un avantage comparatif et où elle pourra obtenir des résultats par des actions complémentaires avec d'autres bailleurs de fonds, à commencer par les États membres et la Banque européenne d'investissement.

5.2 Objectifs prioritaires

En application de ces principes, les principaux objectifs stratégiques envers la Syrie en 2007-2013 sont :

- 1/ **Un soutien aux réformes politiques et administratives** – Moderniser l'administration, poursuivre le processus de décentralisation, renforcer l'état de droit et améliorer le respect des droits fondamentaux de l'homme.
- 2/ **Un soutien aux réformes économiques** – Mettre en œuvre le programme de réforme économique du gouvernement et mener un travail de préparation à l'entrée en vigueur de l'accord d'association et à l'adhésion à l'OMC.
- 3/ **Un soutien aux réformes sociales** – Développer le capital humain et prendre des mesures devant accompagner le processus de transition.

Dans ces trois domaines prioritaires, le **renforcement des compétences** sera le premier objectif de la coopération communautaire.

Divers projets viendront appuyer l'objectif énoncé dans le plan quinquennal d'**accroître l'autonomie et les moyens d'agir de la femme** au sein de la société syrienne.

S'agissant d'autres questions de portée transversale, les projets encourageront également le **développement de partenariats entre institutions publiques au niveau central et local, le secteur privé et la société civile** (à savoir les organisations professionnelles, les syndicats, les établissements de recherche et les institutions académiques, les organisations et ONG locales, les

organisations de consommateurs, les organisations de femmes et de jeunes, les œuvres de bienfaisance et les médias).

La présente stratégie devra être passée en revue et adaptée là où ce sera nécessaire lorsqu'un plan d'action voisinage aura été négocié avec la Syrie.

Objectif stratégique 1: Soutien aux réformes politiques et administratives – Modernisation de l'administration, poursuite du processus de décentralisation, renforcement de l'état de droit et accroissement du respect des droits fondamentaux de l'homme

- Modernisation de l'administration

Les limites et la rigidité des capacités de l'administration syrienne se sont avérées être des obstacles importants à la mise en œuvre de réformes. La coopération de l'UE continuera à mettre l'accent sur l'assistance technique et la **formation**. Lorsque l'accord d'association sera en vigueur, des opérations de jumelage viendront à l'appui du renforcement des capacités de l'administration.

Les personnels de l'administration publique sont pris dans un mélange de règlements, de mandats, de procédures et d'insuffisance des ressources financières. La **simplification administrative** constitue donc un objectif horizontal qui leur permettra de fournir au citoyen des services de qualité et efficaces et d'affronter les défis énoncés dans le programme national de réformes.

Les travaux entamés dans le cadre de la Facilité de modernisation institutionnelle et sectorielle (ISMF) devront être poursuivis. La généralisation des TIC au travers des administrations gouvernementales et l'introduction du **gouvernement électronique** contribueront à réduire les procédures bureaucratiques et à lutter contre la corruption.

- Décentralisation

La Syrie prépare actuellement le **cadre juridique nécessaire pour accélérer le processus de décentralisation**, dans lequel davantage de pouvoirs seront délégués aux autorités régionales et locales. La gouvernance sera renforcée par le transfert de certaines responsabilités politiques, fiscales et administratives aux gouvernements régionaux et locaux. Il s'agira là d'une étape vers la promotion de la démocratie locale.

Le programme de Modernisation Administrative Municipale (MAM) jette actuellement les bases de la prochaine phase du programme de décentralisation. Un soutien renouvelé doit être accordé au **renforcement des capacités des autorités régionales et locales** pour leur permettre d'exercer leurs nouveaux pouvoirs d'une manière responsable et transparente, ainsi que pour faire face à leurs attributions supplémentaires. Les autorités locales auront à développer leurs capacités d'analyse économique et sociale afin de mieux comprendre les avantages comparatifs de leurs régions et contribuer à une meilleure utilisation des investissements.

Décentralisation fiscale

Le transfert de responsabilités doit s'accompagner d'un **transfert de ressources par la décentralisation fiscale**. Grâce à une décentralisation fiscale et au renforcement des capacités de l'administration locale, la mobilisation et la gestion des ressources se feront de manière plus efficace, ce qui conduira à de meilleures prestations de services publics. Cette dévolution devrait se poursuivre en parallèle avec la réforme des finances publiques (*voir la priorité II*) afin d'accroître la transparence et l'efficacité des transferts budgétaires de l'échelon central à l'échelon local.

Développement local

La décentralisation des prises de décision à l'échelon local impliquera une réforme administrative et l'élaboration par chaque gouvernorat de plans économiques et sociaux. La participation des acteurs

locaux (en particulier, groupements professionnels et organisations de femmes) au processus décisionnel sera accrue en les mettant à contribution dans la conception de ces **plans de développement local**.

Des initiatives ont déjà été lancées avec succès dans le pays en vue de **catalyser le développement économique et social** autour de projets dans les secteurs de la santé, de la culture et du développement rural dans lesquels des communautés locales ont été engagées. Ces initiatives doivent être répétées et étendues vers d'autres secteurs.

Environnement

Bien que la réglementation environnementale soit une prérogative du gouvernement central, la protection de l'environnement est intimement liée à la décentralisation. Les autorités régionales et locales ont désormais compris qu'il leur incombe **d'intégrer le concept de développement durable dans leurs plans de développement**. Une assistance continue à la décentralisation, par l'intermédiaire des programmes MAM et ISMF, pourrait donc s'accompagner d'un programme centré sur l'environnement, ceci en vue d'accompagner le transfert aux gouvernorats de la responsabilité et de l'autorité pour la protection de l'environnement. Une telle opération nécessitera probablement l'actualisation de la Stratégie nationale et du Plan d'action pour l'environnement de 2002. Ceci compléterait l'assistance bilatérale allemande au niveau central et local dans le domaine stratégique de la réforme du secteur de l'eau.

Par ailleurs, la **bonification d'intérêts** et d'autres moyens de combiner subventions et prêts pourraient exercer un effet multiplicateur sur les investissements des institutions financières internationales dans le domaine de l'environnement, en particulier pour ce qui est de la gestion de l'eau, des déchets et de la pollution industrielle.

- Questions de justice et de sécurité

La **réforme** visant à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'intégration de la gestion frontalière, le recueil de renseignements financiers et la lutte contre la corruption doivent être les vecteurs de notre appui au renforcement de l'état de droit.

La Syrie fait partie du partenariat politique et sécuritaire de Barcelone et continuera à participer au **programme régional sur la justice, la police et les migrations**.

En ayant la Politique européenne de voisinage à l'esprit, il convient que des financements de l'UE aident également la Syrie à élaborer la législation nationale qui lui conviendra pour se plier à la résolution 1373 du Conseil de sécurité en matière de **lutte contre le terrorisme**. Les principaux domaines d'assistance porteront sur la gestion frontalière intégrée, la sécurité des transports, la conformité aux accords internationaux concernant les ports et les aéroports, les renseignements financiers et les enquêtes financières (lutte contre le blanchiment d'argent, en particulier).

- Droits de l'homme

Le respect des droits fondamentaux de l'homme et le développement de la société civile sont des questions internes clés qui auront un **impact positif** sur la stabilité régionale.

Une assistance de l'UE sera disponible pour le **développement d'une culture du respect des droits de l'homme** et des libertés fondamentales ainsi que pour le renforcement des capacités et de l'efficacité de toutes les institutions compétentes. Le projet de la Syrie de créer une **institution nationale des droits de l'homme** (Conseil national des droits de l'homme) pourrait être soutenu, ceci sur la base de l'expérience acquise dans les pays voisins tels que l'Égypte.

Un des objectifs du plan quinquennal est de renforcer l'autonomie des femmes au sein de la société. L'UE pourrait appuyer le gouvernement dans l'établissement d'une **stratégie complète**

d'intégration des femmes dans la société ainsi que des initiatives de nature à accroître la participation de la femme à la vie politique, économique et sociale, conformément à ce qui a été convenu dans le cadre d'action adopté en novembre 2006 par la Conférence ministérielle d'Istanbul sur le renforcement du rôle des femmes dans la société.

Objectif stratégique 2 : Soutien aux réformes économiques – Mise en œuvre du programme de réformes économiques, préparation à l'accord d'association et à l'adhésion à l'OMC

- Réforme des finances publiques

L'analyse des défis économiques présentée au chapitre 2 montre que la stabilité macro-économique de la Syrie, qui est actuellement étayée par l'évolution favorable du marché pétrolier, est fragile. D'importants chocs fiscaux et de balance des paiements sont à prévoir dans les dix prochaines années, car la Syrie pourrait bien, pendant cette période, passer de l'état d'exportateur à celui d'importateur net de pétrole. Une réforme des finances publiques est donc nécessaire. Elle est également une condition nécessaire à l'aboutissement de la décentralisation. Un nouveau système budgétaire et un nouveau système de comptabilité nationale doivent être appliqués par les ministères, gouvernorats et municipalités.

La réforme des finances publiques doit viser la **consolidation et rationalisation fiscales du système de gestion des dépenses publiques**. Elle doit également prévoir l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique gouvernementale et d'un cadre législatif global, ainsi que des systèmes administratifs, des méthodologies et des normes relatives au contrôle interne des finances publiques. La réforme des finances publiques doit rendre possible une action de surveillance externe par un organe d'audit supérieur et doit s'accompagner d'un effort de renforcement des capacités de la commission budgétaire du parlement. Les soutiens accordés dans ce domaine devraient être coordonnés avec le concours du FMI et de la Banque mondiale

En rationalisant la gestion de ses dépenses publiques, la Syrie pourra bénéficier à l'avenir de programmes d'appui budgétaire.

- Amélioration de l'environnement des entreprises

Le véritable potentiel de la Syrie en matière de croissance économique et de création d'emplois réside dans le développement d'un secteur privé prospère et de PME dynamiques. Toutefois, le développement du secteur privé est aujourd'hui étouffé par des réglementations et des procédures administratives envahissantes. Une **simplification drastique de la législation commerciale** s'impose donc comme condition préalable à la tenue d'un rôle de « moteur de la croissance économique » par le secteur privé, rôle préconisé dans le plan quinquennal. Elle constitue aussi une condition préalable à l'attraction des volumes d'investissements étrangers qui seront nécessaires pour moderniser l'économie.

Il conviendrait d'apporter un soutien à la **réforme du cadre législatif et réglementaire** qui affecte les activités productives et commerciales. Il s'agirait notamment de lever les restrictions à l'entrée et à la sortie du marché, de faciliter les investissements, d'élaborer un cadre concurrentiel approprié, d'assurer la promotion et la protection effectives des investissements, de renforcer le dispositif des lois commerciales (y compris les tribunaux civils), de mieux protéger la propriété intellectuelle et de rationaliser les procédures de licenciement. Il conviendrait en outre de prévoir une assistance pour la mise en application rapide et uniforme par l'administration de ces réformes – notamment par la création de guichets administratifs uniques - et d'évaluer l'impact des initiatives existantes en faveur des PME

L'accent devrait également être mis sur la **facilitation de l'accès au financement des PME**, une attention particulière étant accordée aux entrepreneurs du sexe féminin, de concert avec les autres bailleurs de fonds et la Banque européenne d'investissement.

- Développement du commerce

Depuis un certain nombre d'années, la **libération et le développement du commerce** figurent au centre du programme de réformes du gouvernement et des progrès ont été réalisés sur ce plan. Néanmoins, le régime commercial de la Syrie est toujours restrictif par comparaison aux normes internationales et sa capacité d'exporter reste trop dépendante du secteur pétrolier.

La coopération devrait viser à soutenir un **régime commercial plus ouvert, moderne et concurrentiel** en Syrie, et d'ouvrir ainsi la voie à la mise en œuvre de l'accord d'association et, ultérieurement, à préparer l'adhésion de la Syrie à l'Organisation mondiale du commerce. Elle doit également viser à stimuler les **capacités exportatrices** des entreprises syriennes.

Notre coopération devrait parallèlement embrasser les aspects politiques et réglementaires, ainsi que le renforcement des institutions et des capacités, y compris la stimulation du dialogue entre les administrations gouvernementales, le secteur privé, la société civile, et la communauté universitaire. Une proche collaboration avec les agences de l'ONU dans ce domaine sera indispensable.

- Transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales et promotion de l'entrepreneuriat

Un désengagement progressif de l'État dans l'économie, au moyen de la restructuration et de la déréglementation, sera indispensable pour accroître la compétitivité de l'économie syrienne.

La **restructuration des entreprises d'État** sera l'un des grands défis à relever par le gouvernement dans sa transition vers une économie sociale de marché. Il s'agit aussi d'un des défis les plus délicats au plan politique, compte tenu des fortes pressions qui s'exercent sur le marché du travail. Il y aura lieu de songer à des **solutions novatrices**, telles que la promotion du travail indépendant et de la micro-entreprise, ainsi que des mécanismes de financement appropriés. La CE a acquis une expérience étendue dans ce domaine au cours du processus d'élargissement. Des initiatives pilotes pourraient aider le gouvernement à formuler une stratégie complète pour la restructuration des entreprises d'État et leur privatisation future. La BEI devrait compléter l'assistance technique de l'UE, en finançant des prêts pour des joint-ventures et les projets d'investissement du secteur privé.

La **communauté des affaires et les partenaires sociaux** devront être associés de près aux activités touchant à l'amélioration de l'environnement des entreprises, à l'accroissement du commerce, à la restructuration des entreprises d'État en sociétés commerciales et à la promotion de l'entrepreneuriat.

- Partenariats public-privé

La Syrie pourrait mieux exploiter sa situation géographique comme pays de transit et s'intégrer dans les marchés régionaux de l'énergie ainsi que dans les réseaux régionaux de transport et de communications. Pour cela, il serait nécessaire d'améliorer la planification et l'efficacité et aussi d'attirer des investissements, idéalement en provenance de partenariats public-privé. Les insuffisances de l'environnement réglementaire constituent des barrières à l'investissement qu'il faudra palier. Les institutions financières internationales sont prêtes à intervenir dans ces domaines. La valeur ajoutée que nous pourrions joindre à leur intervention serait d'aider le gouvernement à **élaborer le cadre réglementaire nécessaire et à établir des autorités réglementaires indépendantes**.

La **bonification d'intérêts** et d'autres moyens d'assembler subventions et prêts pourraient avoir un effet multiplicateur sur les investissements des institutions financières internationales dans les domaines de l'énergie et des transports. En ce qui concerne l'énergie, les domaines possibles sont les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Les investissements en infrastructures/réseaux énergétiques devraient en principe être des opérations commerciales compte tenu de leur rendement financier. Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les intérêts spécifiques de

l'UE sont en jeu (notamment en matière de sécurité d'approvisionnement) et que le démarrage d'un projet se heurte à des difficultés, des prêts bonifiés ciblés ou d'autres moyens de combiner subventions et prêts pourraient également être envisagés pour des projets d'investissement spécifiques. S'agissant des transports, les bonifications d'intérêts ou autres formules combinées pourraient servir à catalyser l'apport de fonds destinés à des infrastructures d'importance stratégique, par exemple des mesures transfrontalières sur les axes prioritaires ou sur les liaisons manquantes pour l'achèvement de ces derniers. Chaque fois que l'on envisagera d'octroyer des prêts bonifiés, il s'agira d'en étudier la pertinence au cas par cas et d'éviter d'occasionner des distorsions significatives du marché.

Objectif stratégique 3 : Soutien aux réformes sociales – Développement du capital humain et prise de mesures pour accompagner le processus de transition

Les segments les plus pauvres et vulnérables de la population n'ont pas bénéficié de la croissance économique, et la transition vers une économie de marché intensifiera encore davantage les inégalités sociales. En outre, le chômage dans le pays est élevé et l'entrée de 250 000 jeunes sur le marché du travail chaque année pendant les vingt prochaines années, ainsi que le manque d'adéquation de leur éducation aux demandes du marché, exacerberont encore plus le problème.

Dans son plan quinquennal, le gouvernement a exprimé sa volonté d'atténuer les conséquences sociales négatives du processus de transition. Il a également pris des engagements dans le contexte des **Objectifs du millénaire pour le développement de l'ONU**.

L'allègement de la pauvreté et l'insertion dans le marché du travail devront se réaliser par des **politiques actives de l'emploi, par le développement du capital humain et par des politiques d'aide sociale**. Cette combinaison visera non seulement à réduire les effets de la pauvreté, mais également à en supprimer les causes. Alors que l'approche d'aide sociale consiste à accorder une assistance directe aux plus pauvres, ainsi que l'accès aux soins, les approches politique active de l'emploi et capital humain se concentrent sur les mesures permettant d'accroître l'employabilité de la population active telles que la création d'agences pour l'emploi efficaces, l'aide à la création d'entreprise, ainsi que par l'accent mis sur les programmes d'enseignement supérieur et professionnel et des programmes de formation.

Notre assistance devrait aider le pays à **mettre en œuvre une approche cohérente de réduction de la pauvreté, à réformer les réseaux de protection sociale et à améliorer le système éducatif**, en tirant parti de nos actions en cours dans les domaines de l'éducation et de la santé.

- Développement des ressources humaines

Principal bailleur de fonds dans le domaine de l'éducation, la CE a jusqu'ici concentré son appui sur le développement des établissements d'enseignement supérieur. Le Ministère de l'Éducation supérieure et la Commission nationale du plan sont prêts à élaborer une stratégie à long terme pour le secteur de l'éducation. En coopération avec d'autres bailleurs de fonds, nous pouvons prêter assistance au gouvernement syrien dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette **approche sectorielle pour l'éducation**.

Afin de mieux préparer les jeunes à l'entrée sur le marché du travail, nous fournissons déjà un soutien visant à améliorer le système d'enseignement et de formation professionnels, ainsi que l'éducation supérieure. À l'avenir, nous devrions mettre l'accent sur **la poursuite des efforts pour améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation professionnels, la réforme de l'enseignement secondaire et le développement de la formation sur le lieu de travail**, en veillant à ce que cette activité soit menée en partenariat avec le secteur privé.

Les interventions actuelles dans les domaines de l'enseignement et de la formation pourraient être renforcées par les **possibilités offertes, dans le cadre de la politique de voisinage, d'encourager les contacts entre les cultures et de faciliter la mobilité des étudiants et des chercheurs.** Pourraient s'y ajouter une participation accrue au 7^{ème} programme cadre de recherche et de développement, aux programmes Tempus et Jeunesse en Action, ainsi que les possibilités d'échanges offerts aux ressortissants syriens par le programme Erasmus Mundus et le nouveau système de bourses d'études de la politique de voisinage pour les élèves de l'enseignement supérieur. Ces actions viendront compléter les réformes de base.

- Santé

La Commission nationale du plan, le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Éducation supérieure et le Ministère des Finances sont en train d'élaborer une stratégie pour le secteur de la santé, avec l'appui de notre Programme de modernisation du secteur de la santé. Le but principal est d'**améliorer le système de prestation de soins de santé**, en passant d'une approche normative à une approche centrée sur les besoins, sachant que le système de soins de santé primaire est déjà bien développé.

Comme dans le cas de l'éducation, nous pouvons prêter assistance au gouvernement dans la mise en œuvre de son **programme sectoriel en matière de santé**, en coopération avec d'autres bailleurs de fonds. Une évaluation conjointe du secteur permettra de repérer les domaines où la qualité, la pérennité et l'équité du système de santé pourraient être améliorées. À partir de cette évaluation, le soutien communautaire pourrait cibler des sous-secteurs ou problèmes de santé particuliers comme la mise en place d'un régime d'assurance maladie ou l'amélioration des données statistiques et financières par la mise en place de systèmes d'information de gestion et l'introduction de comptes nationaux de la santé.

L'UE veillera à coordonner ses interventions avec celles des autres bailleurs de fonds pour parvenir à **une gestion transparente et distincte de l'assurance sociale et de l'assistance sociale.** Bien que l'UE n'ait pas l'intention de s'occuper de la réforme générale du système national d'assurance sociale, ses activités dans le secteur de l'assurance maladie pourraient contribuer à introduire davantage de transparence dans la gestion d'un fonds national d'assurance sociale.

- Protection et développement social

L'UE appuie la transition de la Syrie vers une économie de marché et entend donc prêter **assistance au gouvernement syrien dans le développement de programmes d'allègement de la pauvreté et de politiques d'aide sociale.**

Alors que des mesures socialement douloureuses seront introduites (suppression des subventions sur les prix, suppression du contrôle des prix, réforme de l'administration publique et désengagement de l'État de l'économie), cette intervention devra s'assortir de mesures pour renforcer les systèmes de protection sociale au profit des membres les plus vulnérables de la population (les femmes, en particulier) en réévaluant leurs besoins. Il s'agira également de développer des **mécanismes appropriés de prestation des services et de suivi des politiques.** Une assistance pourrait être fournie en vue de renforcer les capacités locales par la formation d'assistants sociaux et de représentants locaux du Ministère des Affaires sociales et du Travail. La Commission veillera à ce que ces mécanismes tiennent compte de l'accompagnement social de caractère privé qui est prodigué par la société civile et le secteur privé.

Comme les programmes d'assistance sociale visant à atténuer les coûts sociaux entraînés par la transition économique bénéficieront de l'expertise d'autres bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et le PNUD, l'UE pourrait concentrer son soutien sur la **consolidation de politiques actives de l'emploi**, celles-ci devant améliorer le fonctionnement du marché du travail en améliorant l'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. L'UE pourrait assister le Ministère ainsi que la Commission publique pour l'emploi et le développement de projets

récemment mise en place (qui a remplacé l'Agence pour combattre le chômage) dans la promotion et la conception de politiques et de programmes actifs pour l'emploi. Cette assistance permettrait de créer des synergies avec la réforme soutenue par l'UE du système d'enseignement et de formation professionnels, en étendant l'intervention aux formations sur le lieu de travail (cadres et employés dans des entreprises existantes). Ce dernier volet est crucial, étant donné que la Syrie entrera bientôt dans une phase de restructuration industrielle.

L'UE concevra son assistance dans le domaine social dans le contexte plus large d'une plus grande transparence de la gestion des dépenses publiques.

5.3 Cohérence des interventions de l'UE en Syrie

Cohérence des politiques

Les relations avec la Syrie dans le contexte du processus de Barcelone sont animées par la cohérence accrue entre les dimensions internes et externes des politiques communautaires. Cela concerne notamment le commerce, l'énergie, les transports, l'environnement, la recherche scientifique et technologique, la bonne gouvernance, les questions de genre et la protection des droits de l'homme. La cohérence de cet ensemble de mesures se reflète dans la réponse stratégique décrite au chapitre 5.

Lorsque l'UE sera en mesure de négocier un plan d'action avec la Syrie dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, elle proposera un soutien supplémentaire à la mise en œuvre intégrée de ces politiques, ainsi qu'à la création d'une plate-forme de dialogue sur les priorités et réalisations conjointes.

Document de stratégie régionale et autres programmes I EVP

Le **programme régional I EVP pour le Sud** contribuera à la réalisation des objectifs ébauchés dans cette stratégie. Les activités mises en œuvre à l'échelon régional ou sous-régional compléteront les opérations bilatérales :

- Sur les questions de développement politique, les activités régionales comprendront un soutien à la création de réseaux et plates-formes régionaux pour les organisations de la société civile et les médias.
- Le dialogue entre les cultures sera promu à l'échelon régional sous l'égide de la Fondation Anna Lindh.
- La coopération sur les questions de justice et de sécurité est une priorité commune pour l'UE et les partenaires du Sud. Les activités régionales comprendront une coopération judiciaire sur les questions transfrontalières, sur les réseaux de criminalité organisée, sur la traite d'êtres humains, ainsi qu'un échange des meilleures pratiques. Cette activité complétera l'action bilatérale devant être entreprise avec la Syrie en vue du renforcement institutionnel et de la mise en œuvre des stratégies nationales.
- Afin de compléter utilement l'assistance bilatérale en matière de développement du commerce et du secteur privé, la coopération régionale contribuera à l'accroissement des échanges commerciaux Sud-Sud et aux initiatives de coopération régionale, y compris un soutien à la mise en œuvre de l'accord d'Agadir.
- L'action régionale sur les transports et l'énergie portera en premier lieu sur les activités transnationales (connexions Sud-Sud et Nord-Sud), alors que l'assistance bilatérale pourra mettre l'accent sur la réforme réglementaire.

- La coopération régionale sur l'environnement inclura une collaboration avec l'Agence européenne de l'environnement, la Convention de Barcelone (PNUE/PAM) et d'autres instances. Les activités entreprises au travers de l'initiative environnementale régionale Horizon 2020 dans le cadre du programme quinquennal euro-méditerranéen pourraient également être pertinentes pour la Syrie.

Aux côtés des opérations bilatérales et régionales, **trois nouveaux instruments** seront à la disposition de la Syrie :

- Le programme IEVP-Inter-régional comprendra des activités devant être mises en œuvre de la même manière pour tous les pays voisins. Ce programme financera en particulier TEMPUS et le nouveau programme de bourses d'études, ainsi que les activités de TAIEX.
- Le programme IEVP-Coopération transfrontalière dans le Bassin méditerranéen aidera les régions côtières de la Syrie à coopérer avec les régions côtières des États membres de l'UE au travers de projets conjoints.
- La Syrie pourrait également bénéficier des programmes thématiques établis dans le cadre de l'Instrument de coopération au développement, en particulier ceux concernant « La Migration et l'asile », « Investir dans les ressources humaines » et « Environnement et gestion durable des ressources naturelles », qui pourraient utilement renforcer la coopération bilatérale. Le nouvel Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (anciennement Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme – IEDDH) sera également disponible pour appuyer des activités thématiques dans ce domaine.

Quand ce sera approprié, la Syrie recevra un soutien à la **participation aux programmes, agences et réseaux de la Communauté**, pour autant que ces derniers soient ouverts au pays. En temps utile, le cadre plus clair qui se dégagera du plan d'action voisinage contribuera à garantir la cohérence de l'assistance de l'UE dans les différents secteurs.

Question particulière des réfugiés

L'UE pourrait également envisager de fournir un soutien aux réfugiés palestiniens et irakiens vivant actuellement en Syrie, par l'intermédiaire de son programme ECHO (Office humanitaire de la Communauté européenne) ou de projets régionaux incluant la Jordanie et le Liban – tel qu'il en existe déjà dans le cas des Palestiniens. L'afflux massif de réfugiés irakiens commence à représenter un fardeau pour l'économie syrienne, plus particulièrement pour les services médicaux et scolaires. Les Irakiens n'ont pas le statut de réfugié politique en Syrie et vivent dans des conditions précaires. Les agences internationales (HCR, UNICEF et Programme alimentaire mondial) ont attiré l'attention des donateurs sur la détérioration de leurs conditions de vie et ont appelé à un accroissement de l'assistance.

5.4 Coordination des bailleurs de fonds

Notre **avantage comparatif** repose sur un palmarès d'interventions réussies dans le domaine des réformes économiques et du développement du secteur privé. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, où nous sommes les premiers bailleurs de fonds, cela nous permettra d'adopter des **approches sectorielles** et de catalyser la contribution d'autres bailleurs de fonds. Les secteurs où les autres bailleurs de fonds sont les plus actifs sont l'environnement, le développement du secteur privé, les infrastructures, l'éducation et la santé (*voir l'annexe 6 pour plus de détails*).

La Commission recherchera une coordination accrue avec les autres bailleurs de fonds. Elle pourrait faciliter les rencontres de groupes de donateurs locaux. Toutefois, il appartiendra au gouvernement syrien et aux principaux ministères de **renforcer les synergies entre les activités des bailleurs de**

fonds autour de la mise en œuvre du plan quinquennal. Chaque fois que cela est pertinent, les principaux bailleurs de fonds (CE/États membres, PNUD, JICA, Fondation Aga Khan) devront participer à des réunions de comités de pilotage conjoints.

5.5 Risques et conditions

Dans la période à venir, l'obstacle majeur qui pourrait se dresser sur la voie de la mise en œuvre de la stratégie sera lié à **l'évolution politique**, en particulier à la stabilité régionale. Toute détérioration de la situation sécuritaire aura un impact politique et économique négatif. Cela pourrait affecter le climat des investissements et menacer la stabilité macro-économique dont le pays jouit actuellement. Cela pourrait également amener le gouvernement à changer ses priorités et interrompre son programme de réformes.

L'évolution future de nos relations politiques avec la Syrie aura également un impact sur la taille et la portée du programme. Une détérioration des relations pourrait se traduire par une réduction de notre programme de coopération. Inversement, l'entrée en vigueur de l'accord d'association pourrait donner à la Syrie un accès à des instruments et à des financements supplémentaires liés à la Politique européenne de voisinage.

D'autres contraintes sur la mise en œuvre de notre stratégie pourraient relever d'une insuffisance des ressources financières nécessaires à la bonne mise en œuvre du plan quinquennal ou d'un manque de soutien populaire aux réformes.

Le principal obstacle auquel la délivrance de l'assistance technique de la CE s'est heurtée à ce jour en Syrie tient aux **faiblesses structurelles de l'administration syrienne**. Il en a résulté des goulots d'étranglement et des retards dans l'administration des projets. Bien que cette situation se soit améliorée, ces faiblesses continueront à faire planer un risque sur la coopération future en l'absence de réformes administratives résolues.

6. LE PROGRAMME INDICATIF NATIONAL POUR 2007-2010

6.1 Un cadre de quatre ans pour l'intervention de la CE au titre de l'IEVP

Afin de poursuivre les objectifs stratégiques présentés au point 5.2, nous prévoyons de lancer un **programme d'activités équilibré** pour la période 2007-2010 au titre de l'allocation bilatérale IEVP pour la Syrie. Comme avec les autres pays partenaires de la Méditerranée, le PIN a pour but d'appuyer le processus de réforme dans les domaines politique, administratif, économique et social.

L'allocation totale à la Syrie pour la période est de 130 millions d'euros, et des dispositions seront prises pour accroître progressivement l'allocation financière au cours des quatre années. La Syrie sera encouragée à se prévaloir de la « Facilité pour la gouvernance ».

Le **cadre de coopération convenu avec le gouvernement syrien** met l'accent sur la mise en œuvre du programme de réformes économiques, mais comprend aussi un paquet conséquent d'interventions sociales, ainsi que des mesures pour améliorer la gouvernance et les droits de l'homme.

Les priorités d'action sont les suivantes :

Objectif stratégique 1 Soutien aux réformes politiques et administratives

1. Promouvoir la décentralisation et le développement local (notamment au moyen de bonification d'intérêts pour les prêts de la BEI dans le secteur de l'environnement)

2. La réforme et la modernisation de l'appareil judiciaire
3. Le renforcement des capacités touchant aux droits de l'homme, associé à la création d'une institution nationale dans ce domaine

Objectif stratégique 2 : Soutien aux réformes économiques

4. Programme de développement du commerce
5. Programme de simplification de l'environnement des entreprises
6. Appui à la réforme des finances publiques
7. Promotion du développement des entreprises (y compris assistance à la transformation des entreprises d'État en sociétés commerciales et à la modernisation industrielle, en collaboration avec la BEI)

Objectif stratégique 3 : Soutien aux réformes sociales

8. Réformer la protection sociale et améliorer l'efficacité du système de financement de la santé
9. Réformer l'enseignement secondaire supérieur
10. Améliorer le système d'enseignement et de formation professionnels et promouvoir la formation sur le lieu de travail

Le Programme de développement du commerce, le Programme de simplification de l'environnement des entreprises, et la bonification d'intérêts pour les prêts de la BEI dans le secteur de l'eau correspondent à des **projets bien définis qui seront mis en œuvre dès 2007** (voir point 6.3 ci-dessous).

L'enchaînement des autres actions prioritaires dépendra du calendrier du gouvernement syrien pour la mise en œuvre du 10^{ème} plan quinquennal, ainsi que de l'exécution des principaux projets orientés vers la réforme qui ont été lancés sous le PIN précédent (voir annexe 5 – Calendrier de mise en œuvre des projets en cours). Le **détail des interventions communautaires correspondant à ces priorités sera précisé ultérieurement** dans un programme indicatif national pour 2008-2010, révisé à la lumière des travaux supplémentaires entrepris par le gouvernement syrien.

Un **système approprié de suivi** sera mis en place pour évaluer l'avancement des différentes opérations programmées. Il est donc nécessaire de définir des **indicateurs** et d'examiner la nécessité de disposer de **données de base et de statistiques précises** (par exemple, sur le commerce et les investissements, les indicateurs sociaux, la consommation ou la qualité de l'eau). Cela aidera le gouvernement à suivre la mise en œuvre des réformes, à mesurer les progrès réalisés dans l'accomplissement des objectifs du plan quinquennal et à faire connaître les réalisations.

Dans le contexte du 10^{ème} plan quinquennal, une **stratégie pour le développement des statistiques** a été lancée en Syrie à la fin de 2005, avec l'aide de la Banque mondiale et du PNUD. Elle souligne le rôle clé du Bureau central des statistiques. MEDSTAT II, le programme statistique régional lancé en janvier 2006, coordonne les efforts de tous les autres bailleurs de fonds afin de maximiser l'impact de ce soutien, tout en optimisant l'emploi de ressources locales et en veillant à l'appropriation totale du programme par les autorités syriennes. On peut s'attendre à ce que ce travail aboutira à une amélioration de la qualité des statistiques.

6.2 Collaboration avec la Banque européenne d'investissement

Comme il est rappelé dans le Document de stratégie pays, la plupart des activités de prêt de la BEI en Syrie ont été accompagnées par une assistance technique financée dans le cadre du programme MEDA. **Les actions complémentaires entre la CE et la BEI se poursuivront** pendant la période 2007-2010 et cibleront des projets prioritaires dans le développement du secteur privé et l'environnement.

Le gouvernement syrien s'intéresse tout particulièrement au lancement d'un **programme de grande envergure visant à promouvoir le développement des entreprises et à catalyser des financements de la BEI**. Ce programme impliquera la conception de mécanismes pour promouvoir les PME, la restructuration (facilitant ainsi la transformation des entreprises d'état en sociétés de droit commercial, notamment par l'introduction des normes comptables internationales dans le secteur public) et la mise à niveau industrielles.

Des bonifications d'intérêts permettront également de valoriser les investissements de la BEI dans le domaine de l'eau et des eaux usées. La BEI a été active dans ces secteurs en 2002-2006 avec un prêt signé au début de l'année 2006 – visant à relier deux camps de réfugiés palestiniens au système régional de distribution de l'eau – et plusieurs opérations d'assistance technique financées dans le cadre du Fonds de soutien AT FEMIP. D'autres opérations dans le cadre de l'AT FEMIP pourraient être lancées dans le secteur de l'eau dans le cadre du programme 2007-2010. La bonification d'intérêts portera sur des investissements en dehors de Damas afin d'accompagner le processus de décentralisation.

Le Fonds de soutien AT FEMIP pourrait également être utilisé pour le financement **d'études de faisabilité de prêts dans les secteurs des transports et de l'énergie** visant à mettre en œuvre les priorités définies lors de la Conférence ministérielle sur les transports tenue à Marrakech en décembre 2005, ainsi que les recommandations du groupe de haut niveau sur l'extension des réseaux transeuropéens vers les pays et régions voisines, et les projets et priorités énergétiques d'intérêt commun agréés à la Conférence ministérielle sur l'énergie de Rome en décembre 2003.

6.3 Détails des opérations prévues en 2007

L'objet principal de l'assistance financière communautaire proposée pour 2007 est de fournir un soutien élargi au développement du commerce et à la promotion des investissements en Syrie. L'objectif général est de créer un environnement favorable au développement des entreprises et à la création d'emplois.

Programme de développement du commerce

a) Justification

C'est un objectif déclaré du gouvernement syrien d'intégrer le pays à l'économie mondiale et de développer son potentiel, et par là même de stimuler l'activité entrepreneuriale dans le secteur non-pétrolier. Ayant cet objectif à l'esprit, la Syrie a souscrit à la Grande zone de libre échange arabe, négocié un accord d'association avec l'UE et présenté une demande d'adhésion à l'OMC. Elle a également entrepris des démarches pour conclure des accords commerciaux préférentiels avec des partenaires économiques tels que la Turquie, l'Iran, la Russie, la Chine et l'Inde.

Le gouvernement a déjà pris un certain nombre de mesures vers la libéralisation du commerce : simplification des tarifs douaniers, modernisation de l'administration douanière (particulièrement du Service général des douanes) et revue de la législation commerciale. Parallèlement, il a entrepris de mettre en place une Agence de promotion des exportations. Ces efforts doivent se poursuivre et être soutenus, notamment en ce qui concerne la mise à niveau des procédures douanières et des

méthodes d'évaluation avec les pratiques internationales et la simplification des procédures d'importation et d'exportation. Les étapes suivantes pour faciliter le commerce devront comprendre des démarches pour libéraliser le système contraignant des taux de change et supprimer un certain nombre des monopoles publics sur le commerce.

La CE fournit déjà une assistance au Service général des douanes par le biais de son programme relatif à la modernisation du Ministère des Finances. Elle est aussi un partenaire de longue date du secteur privé syrien, dont elle a aidé à améliorer la compétitivité grâce aux services de conseil et de formation du Centre d'affaires syro-européen. Elle n'a cependant pas encore appuyé un programme global de développement du commerce, de nature à compléter l'action du gouvernement pour libéraliser l'économie du pays.

b) Objectifs spécifiques et brève description du programme

Le Programme de développement du commerce tiendra compte d'une évaluation des besoins, actuellement en préparation.

Il complétera également le projet d'assistance technique en matière de politique commerciale et les travaux préparatoires à l'adhésion à l'OMC financé par le PNUD, devant commencer en janvier 2007. On prévoit que ce projet aura deux composantes principales : (i) réforme de la politique commerciale, l'accent étant mis sur l'évaluation de l'impact de la stratégie commerciale syrienne sur l'économie et sur la révision de la législation commerciale ; et (ii) une action de sensibilisation et de renforcement des capacités vis-à-vis des droits et obligations au titre du GATT/OMC.

Les objectifs spécifiques envisagés à ce stade seront de promouvoir le mouvement des marchandises au travers de chaînes d'approvisionnement internationales sûres, en ligne avec le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) relatif aux normes pour garantir et faciliter le commerce mondial, tout en développant simultanément les capacités exportatrices des PME syriennes par des efforts d'accroissement de leur compétitivité et par un meilleur ciblage sectoriel des marchés d'exportation. Le programme soutiendrait la facilitation, la libéralisation et le développement du commerce syrien. Il faciliterait ainsi la mise en œuvre de l'accord d'association UE-Syrie, le jour où celui-ci sera en vigueur.

Le programme pourrait avoir deux volets :

1. Facilitation des échanges commerciaux (volet offre)

Il cherchera à supprimer les principaux obstacles légaux et administratifs au commerce dans le pays (y compris les procédures douanières coûteuses, le régime restrictif de réglementation du commerce, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, et les mesures sanitaires et phytosanitaires) et à développer les capacités nécessaires des organismes pertinents.

2. Promotion des échanges commerciaux (volet demande)

Il aidera les entreprises syriennes à profiter d'un accès amélioré aux marchés des pays tiers, en particulier aux marchés de l'UE.

Le programme pourrait se décomposer en trois composantes :

- Facilitation des échanges commerciaux : facilitation des procédures de transit; procédures modernes de mainlevée par les douanes y compris évaluation du risque et admission de normes internationales telles que le Cadre de Normes OMD, l'introduction de systèmes automatisés et de guichets uniques; évaluation douanière; règles d'origine; application des mesures contre le piratage et la contrefaçon; mise en place de bureaux d'information et de réclamation. Cette

composante aura un volet renforcement des capacités institutionnelles et un volet actions pilotes par l'offre d'une assistance technique, d'une formation et d'opérations jumelées. Elle pourrait aussi prévoir l'amélioration de la logistique et des procédures de transport par l'actualisation de la stratégie de transport.

- Promotion du commerce et des exportations : élaboration d'une stratégie de promotion des exportations (sur la base d'une étude des avantages comparatifs de l'industrie syrienne); soutien à la création d'une Agence de promotion des exportations et à des programmes de promotion des exportations. Cette composante consistera en des actions de formation et d'assistance technique, visant à services pour aider les entreprises syriennes à développer leur accès aux marchés étrangers.
- Soutien au processus d'adhésion à l'OMC : révision du régime commercial relatif à la réglementation des importations et des exportations, examen des barrières non-tarifaires aux échanges commerciaux et de la législation économique pertinente en matière d'investissements et de propriété intellectuelle; et établissement de mécanismes, procédures et institutions compatibles avec l'OMC. Cette composante prendra la forme de conseils sur les politiques à adopter, de renforcement de la capacité institutionnelle et d'assistance technique.

Le programme devra être mis en œuvre avec la participation active de toutes les parties prenantes, y compris un comité réunissant importateurs, exportateurs, investisseurs locaux et étrangers. Ce programme veillera à compléter les actions financées par d'autres bailleurs de fonds.

c) Résultats escomptés

- Un régime commercial moderne, bénéficiant d'une réglementation moins contraignante et de meilleure qualité.
- Des institutions plus fortes en matière de politique commerciale et de promotion des exportations.
- Des secteurs à vocation exportatrice plus diversifiés et compétitifs.
- De meilleurs services de promotion des exportations au profit des entreprises.
- Des procédures de transit rationalisées et non discriminatoires, plus proches des normes internationales.
- Une meilleure application des droits de propriété intellectuelle.

d) Indicateurs de performance

- La Syrie adopte et applique des politiques et réglementations de libéralisation et de facilitation du commerce compatibles avec l'accord d'association et l'OMC.
- Les frais de transaction pour les PME diminuent.
- Le commerce entre la Syrie et le reste du monde augmente, en premier lieu entre la Syrie et l'UE.
- Un nombre croissant de PME syriennes se met à exporter.
- Les produits syriens trouvent de nouveaux débouchés.

e) Budget indicatif

Un **budget de 15 millions d'euros** est provisoirement alloué à ce programme.

Programme de simplification de l'environnement des entreprises

a) Justification

Le développement du secteur privé se situe au cœur du programme de réformes économiques du gouvernement. Plusieurs mesures ont été prises ces trois dernières années pour faciliter la vie des

affaires en Syrie. Toutefois, ces mesures n'ont pas été suffisantes et le pays se classe toujours en piètre position dans les enquêtes sur l'environnement des entreprises et des investissements. Une refonte complète du cadre institutionnel, financier et réglementaire s'impose, ainsi qu'un changement dans les attitudes de l'administration, afin d'ôter les obstacles les plus contraignants au développement des entreprises.

La CE et d'autres bailleurs de fonds ont déjà fourni un soutien important dans ce domaine. Si les acquis ne doivent certes pas être minimisés, il semble que les recommandations n'aient été mises en œuvre que partiellement. Le moment est désormais venu de rassembler les rapports et études existants, et de transformer les recommandations en un plan d'action définissant des mesures concrètes, les ressources, les responsabilités, les résultats escomptés et les échéances.

b) Objectifs spécifiques et brève description du programme

Le programme doit porter en premier lieu sur l'élimination des obstacles réglementaires et administratifs les plus contraignants à la poursuite des affaires en Syrie et sur leur remplacement par des procédures transparentes, efficaces et prévisibles.

Le programme devra tirer parti des réalisations et de l'expérience acquises au travers de projets MEDA – notamment par le Centre d'affaires syro-européen et par la Facilité de modernisation institutionnelle et sectorielle – ainsi qu'au travers des programmes des autres bailleurs de fonds. La phase d'identification de projet doit mettre en lumière toutes les études pertinentes susceptibles de déterminer les principaux obstacles qu'il s'agira d'affronter. Elle devra également examiner la manière dont toutes les initiatives existantes pourront être intégrées de manière efficace pour simplifier l'environnement des entreprises. Parmi ces initiatives figure le processus de suivi de la mise en œuvre de la Charte euro-méditerranéenne pour l'entreprise en Syrie. La phase de mise en œuvre mettra l'accent sur le renforcement des capacités de l'administration syrienne, afin de lui permettre d'adopter les meilleures pratiques internationales.

Le programme pourrait comporter les composantes suivantes :

- Conception et mise en œuvre d'un plan d'action pour améliorer l'environnement des entreprises, en association avec toutes les institutions et organisations concernées.
- Conception et mise en œuvre d'un programme de formation (y compris opérations de jumelage et de coaching) au profit des personnels concernés par le plan.
- Conception d'un mécanisme pour assurer le suivi des résultats et pour actualiser le plan sur base annuelle.
- Mise en place d'un mécanisme de concertation avec les représentants du secteur privé et les partenaires sociaux (y compris des investisseurs étrangers).
- Renforcement du système juridique touchant au commerce.
- Assistance au gouvernement pour créer un guichet unique pour l'enregistrement des sociétés.

c) Résultats escomptés

- Procédures beaucoup plus souples pour faire des affaires en Syrie (ces procédures portant notamment sur l'application des contrats).
- Mise en place d'une unité centrale (guichet unique) pour l'enregistrement des entreprises.
- Mise en œuvre du plan d'action pour l'amélioration de l'environnement des entreprises.

d) Indicateurs de performance

- Meilleur classement dans le rapport « Doing business » publié par la Banque mondiale au cours de la durée de mise en œuvre du programme.

- Réduction du délai, du nombre d'étapes et des frais requis pour créer une entreprise.

e) Budget indicatif

Un **budget de 5 millions d'euros** est provisoirement alloué à ce programme.

Bonification d'intérêts pour un projet de distribution des eaux à Alep

En 2007, la CE proposera également une bonification d'intérêts de 5 millions d'euros pour un projet de distribution des eaux à Alep, cofinancé par la BEI et KfW/GtZ. Cette opération de prêt contribuera aux activités de renforcement des capacités entreprises par le programme de Modernisation de l'administration municipale pour améliorer la gestion des services urbains.

6.4 Budget et échelonnement du programme

Priorités du Document de stratégie pays	2007	2008	2009	2010	Budget (en m€)	% du budget total
<u>Soutien aux réformes politiques et administratives :</u>					30	23%
Renforcer la capacité administrative en matière de droits de l'homme (<i>lié à la création d'une institution nationale</i>)			(*)			
Promouvoir la décentralisation et le développement local				20		
Réformer et moderniser l'appareil judiciaire				10		
<u>Soutien aux réformes économiques :</u>					60	46%
Programme de développement du commerce	15					
Programme de simplification de l'environnement des entreprises	5					
Appuyer la réforme des finances publiques		10				
Promouvoir le développement des entreprises (<i>dont la transformation en sociétés commerciales des entreprises d'État et la mise à niveau industrielle – en collaboration avec la BEI</i>)			30			
<u>Soutien aux réformes sociales:</u>					30	23%
Réformer la protection sociale et améliorer l'efficacité du système de financement de la santé		10				
Réformer l'enseignement secondaire supérieur		10				
Améliorer le système d'enseignement et de formation professionnels et encourager la formation sur le lieu de travail.				10		
Bonification d'intérêts sur les prêts BEI (<i>pour accompagner la décentralisation</i>)	5		5		10	8%
Total	25	30	35	40	130	100%

(*) Des ressources additionnelles seront dégagées en temps utile pour cette priorité

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AA	Accord d'association
ACU	Agence pour combattre le chômage
AMIS	Système d'information de gestion de l'assistance
AT-FEMIP	Assistance technique financée par MEDA pour préparer et aider à la mise en œuvre des projets d'investissement financés par la BEI
BEI	Banque européenne d'investissement
BOT	Concession BOT (Build, Operate, Transfer = construire, exploiter, transférer) pour le développement des infrastructures et des équipements collectifs
CE	Commission européenne
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
DSP	Document de stratégie pays
EAU	Émirats arabes unis
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
FEMIP	Facilité pour l'investissement et le partenariat euro méditerranéens (<i>dirigée par la BEI</i>)
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GAFTA	Grande zone arabe de libre échange
GtZ	Gesellschaft für Zusammenarbeit (<i>Agence allemande de coopération</i>)
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HIBA	Institut supérieur de gestion d'entreprise (<i>projet en cours financé part MEDA</i>)
HSMP	Programme de modernisation du secteur de la santé (<i>projet en cours financé par MEDA</i>)
IAN	Indice international d'accès numérique
IDH	Indice de développement humain
IDE	Investissements directs étrangers
IEDDH	Initiative/Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
ISMF	Facilité de modernisation institutionnelle et sectorielle (<i>projet en cours financé par MEDA</i>)
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KfW	Banque de développement allemande
MAM	Modernisation de l'administration municipale (<i>projet en cours financé par MEDA</i>)
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PCSPD	Commission publique pour l'emploi et le développement de projets
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage

PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE/PAM	Programme des Nations unies pour l'environnement / Plan d'action pour la Méditerranée
PPP	Partenariat public-privé
PSAP	Plan d'action du secteur électrique (<i>projet en cours financé par MEDA</i>)
R&D	Recherche et développement
RCSNU	Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies
REMEP	Plate-forme euro-méditerranéenne sur l'énergie (<i>projet en cours financé par MEDA</i>)
RNIS	Réseau numérique à intégration de services
SEBC	Centre d'affaires syro-européen (<i>projet financé par MEDA</i>) Centre d'affaires des entreprises syriennes (<i>nouvel agence nationale pour les PME</i>)
SPS	Mesures phytosanitaires
TAIEX	Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (<i>programme UE</i>)
TEMPUS	Programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur (<i>programme UE</i>)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TSSP	Programme de soutien au secteur des télécommunications (<i>projet en cours financé par MEDA</i>)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIIC	Commission d'enquête internationale et indépendante des Nations unies
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient
VET	Programme d'enseignement et de formation professionnels (Vocational Education and Training) financé par le programme MEDA

ANNEXES

du Document de stratégie pays pour la Syrie

Annexe 1 :

Carte de Syrie 46

Annexe 2 :

Chronologie politique..... 47

Annexe 3 :

Sélection d'indicateurs économiques et sociaux 51

Annexe 4 :

Profil environnemental du pays 54

Annexe 5 :

Coopération de la CE avec la Syrie 57

Annexe 6 :

Coopération de la BEI avec la Syrie 61

Annexe 7 :

Matrice des bailleurs de fonds..... 63

Annex 1: MAP OF SYRIA



Annex 2: POLITICAL CHRONOLOGY

- 1918** **October**
Arab troops led by Emir Faysal and supported by British forces capture Damascus, ending 400 years of Ottoman rule.
- 1920** **July**
French forces occupy Damascus and proclaim the establishment of a new state of Greater Lebanon.
- 1946**
Last French troops leave Syria.
- 1947**
Michel Aflaq and Salah-al-Din al-Bitar found the Arab Socialist Baath Party.
- 1958** **February**
Syria and Egypt join the United Arab Republic (UAR). Egyptian president Gamal Abdul Nasser becomes leader of the new state. Nasser orders the dissolution of Syrian political parties to the dismay of the Baath party, which had campaigned for union with Egypt.
- 1961** **September**
Rising Syrian discontent with Egyptian domination of the UAR prompts a group of army officers to seize power in Damascus and dissolve the union.
- 1963** **March**
Army officers seize power. A new cabinet dominated by Baathists is appointed and Amin al-Hafez becomes president.
- 1966** **February**
Salah Jadid leads an internal coup against the civilian Baath leadership, overthrowing Amin al-Hafez and arresting Salah al-Din al-Bitar and Michel Aflaq. Hafez al-Assad is appointed minister of defence.
- 1967** **June**
Israeli forces seize the Golan Heights from Syria and destroy much of Syria's air force.
- 1970** **November**
Hafez al-Assad overthrows president Nur al-Din al-Atasi and imprisons Salah Jadid.
- 1971** **March**
Hafez Assad is elected president for a seven-year term in a plebiscite.
- 1973**
Rioting breaks out after Assad drops the constitutional requirement that the president must be a Muslim. Assad is accused of heading an atheist regime. The riots are suppressed by the army.
- October**
Syria and Egypt go to war with Israel to retake the Golan Heights and Sinai seized during the 1967 Arab-Israeli war.
- 1974** **May**
Syria and Israel sign a disengagement agreement.

- 1976** **June**
 Syrian army intervenes in the Lebanese civil war to ensure that the status quo is maintained and the Maronites remain in power.
- 1980** **September**
 Start of Iran-Iraq war. Syria backs Iran, in keeping with the traditional rivalry between Baathist leaderships in Iraq and Syria.
- 1981** **December**
 Israel formally annexes the Golan Heights.
- 1982** **February**
 Muslim Brotherhood uprising in the city of Hama. The revolt is suppressed by the military.
- 1983** **May**
 Lebanon and Israel announce the end of hostilities. Syrian forces remain in Lebanon.
- 1990**
 Following the Iraqi invasion of Kuwait, Syria joins the US-led coalition against Iraq. This leads to improved relations with Egypt and the US.
- 1994**
 Assad's son Basil, who was likely to succeed his father, is killed in a car accident.
- 2000**
 Israel withdraws its troops from southern Lebanon, ending a 22-year occupation. Syrian-backed Hizbullah guerrillas move to Israeli border and resume sporadic attacks, ostensibly to recover the disputed Shebaa Farms.
- June**
- President Hafez al-Assad dies after 30 years in power. His 34-year-old son, Bashar, is immediately sworn in as successor and enters office pledging wide-ranging economic reforms.
- 2001**
 A clampdown on the short lived Damascus spring puts an end to the spread of free discussion forums.
- 2003** **October**
 Israeli jets attack an alleged Palestinian training camp outside Damascus. The raid is the first Israeli offensive action on Syrian territory since the October 1973 war.
- December**
- US president George W Bush signs into law the Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act. This is followed in May 2004 by the application of US sanctions on the basis of this act and two other bills designed to counter 'international terrorism'.
- 2004** **September**
 United Nations Security Council adopts resolution 1559 calling for the withdrawal of all foreign forces from Lebanon. Syria dismisses the move.
- 2004** **September**
 Lebanese Parliament votes to extend President Lahoud's term by three years. Weeks of political deadlock end with the unexpected departure of Rafik Hariri - who had at first opposed the extension - as prime minister.

2005**February**

Rafik Hariri and 22 other individuals are killed in a massive blast in central Beirut. The cabinet of Prime Minister Omar Karami resigns after two weeks of anti-Syrian rallies sparked by the assassination. There are growing calls for Syria to withdraw its troops.

February-March

Tensions with the US escalate after the killing of former Lebanese PM Hariri in Beirut. Washington cites Syrian influence in Lebanon. Damascus is urged to withdraw its forces from Lebanon.

April

Under huge pressure, Syria withdraws all of its military forces from Lebanon ending a 29-year military presence.

UN Security Council adopts Resolution 1595 establishing an International Independent Investigation Commission (UNIIC) to assist Lebanon in the investigation into Beirut bombing that killed former Lebanese PM Hariri. Detlev Mehlis from Germany nominated to head the Commission.

September

Four pro-Syrian generals charged in connection with the assassination of former PM Rafik Hariri and arrested.

October

Interior Minister and Syria's former Head of Intelligence in Lebanon, Ghazi Kanaan, commits suicide.

United Nations Security Council adopts resolution 1636 acknowledging Mehlis interim report and freezing assets and limiting mobility of suspects involved in Hariri's assassination.

December

Mehlis second interim report confirms finding of interim report.

United Nations Security Council adopts resolution 1644 calling for Syria's unconditional and immediate co-operation with UNIIC and granting the commission a six-month prolongation until June 2006. Mehlis leaves, replaced by Belgian Judge Brammertz.

On 30 December, Abdul Halim Khaddam – Syria's Vice-President from 1984 to June 2005 – backed allegations of the Syrian leadership's involvement in the killing in press interviews.

2006**March**

Third government reshuffle since 2000, marking President Bashar al-Assad's willingness to have greater control over the Cabinet. Former Minister for Foreign Affairs Farouk Sharaa promoted to Vice-President.

Syria's First Female Vice-President Najah Al-Attar sworn in as second vice-president in charge of cultural policy.

US Treasury issues final rule against Commercial Bank of Syria, requiring US financial institutions to terminate all correspondent accounts involving CBS.

United Nations Security Council adopts resolution 1664 on the setting up of an international tribunal to try all those involved in the Hariri case.

May

Syria adopts the 10th Five-Year Plan, marking the transition from planned to 'social market economy', by law.

United Nations Security Council adopts resolution 1680, following the release of UN Envoy Terje Roede-Larsen's third semi-annual progress report on Resolution 1559. Resolution calls for Syria to respond to the Lebanese requests of establishing full diplomatic relations and demarcating borders between the two countries and urges Syria to take measures to stop movement of arms into Lebanese territory.

June

Judge Brammertz issues his second report and acknowledges Syria's general co-operation with UNIIIC.

July-August

Conflict between Israel and Hizbullah.

November

Syria resumes diplomatic relations with Iraq after 24 years.

United Nations Security Council gives its support to the establishment of a special tribunal for Lebanon to judge those alleged responsible for the assassination of PM Hariri (and the 22 other cases).

Annex 3: SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS

Land area 185 180 sq km	Population 18.6 million (2005)	Population density 0.11 per sq km
Population of Damascus	3.99 million (2003)	
Annual population change (% per year)		
1981-1994: + 3.3%	1995-2000: +2.7%	2000-2005: +2.45%

1. Economic indicators

Indicators	2002	2003	2004	2005*	2006**
GDP per capita (USD millions)	1324	1286	1365	–	–
Real GDP growth (annual percentage change)	3.7	1.0	3.1	2.9	3.2
Real non-oil GDP growth (annual percentage change)	3.0	3.9	5.0	5.5	5.5
Consumer Price Index (annual average)	-0.5	5.8	4.4	7.2	5.6
External debt (in % of GDP)	16.9	18.1	19.7	25.0	22.6
Government debt (in % of GDP)	24.2	25.2	29.2	38.2	37.9
Official net foreign assets (in months of imports of goods and services)	29.3	31.1	24.6	20.9	21.4
Fiscal Operations (in % of GDP)					
Total revenue	26.2	28.5	27.4	26.5	27.9
Oil proceeds	12.5	14.6	11.2	8.8	11.1
Non-oil tax revenues	10.3	10.4	11.6	10.4	10.1
Total budgetary expenditure	28.2	31.1	31.6	30.7	30.7
Current expenditure	16.2	17.5	19.1	18.8	18.2
Defence	4.2	5.2	5.9	4.8	4.1
Wages and salaries	4.7	5.3	5.5	6.0	5.5
Subsidies	2.9	2.6	2.4	2.5	2.3

Development expenditure	12.0	13.6	12.5	<i>11.8</i>	<i>12.4</i>
Overall balance	-2.0	-2.6	-4.2	<i>-4.2</i>	<i>-2.8</i>
Balance of payments					
Current account balance (% of GDP)	7.1	4.7	0.0	<i>-2.2</i>	<i>-1.9</i>
Trade balance (USD billion)	0.7	0.0	-1.3	<i>-1.8</i>	<i>-1.7</i>
- Oil	3.0	2.5	1.3	<i>0.7</i>	<i>1.0</i>
- Non-oil goods and services	-2.3	-2.5	-2.6	<i>-2.5</i>	<i>-2.7</i>
Non-oil exports of goods and services (USD billion)	4.0	3.5	5.0	<i>5.2</i>	<i>5.6</i>
Non-oil imports of goods and services (USD billion)	6.3	6.1	7.5	<i>7.6</i>	<i>8.4</i>
Oil balance (% of GDP)	13.1	10.7	5.3	<i>2.5</i>	<i>3.4</i>
Foreign Direct Investment (% of GDP)	0.5	0.7	1.1	<i>2.0</i>	<i>2.5</i>

(*) *Preliminary*

(**) *Projection*

Source: *IMF Country Report – August 2006*

2. Social indicators

	1990	2000	2004	Region*
Life expectancy at birth	66	72	74	69
Maternal mortality rate (per 100 000 live births)	...	160	160	...
Births supervised by trained personnel (%)	...	70	...	72
Infants <1 fully immunised (%)	87	99	99	...
Children <5 mortality rate (per 1 000 live births)	44	28	16	...
Child malnutrition (% underweight children <5)	...	7	7	13
Households with access to safe water (%)	79	82	93	89
Adult literacy rate (% population aged 15+)	65	...	80	72
Youth literacy rate				
– Male (% boys aged 15-24)	92	...	94	...
– Female (% girls aged 15-24)	67	...	90	...
Primary school enrolment (% relevant age group)	92	93,5	94,5	89
Secondary school enrolment (% relevant age group)	43	36,5	58	...
Female participation in labour force (% total labour force)	26	29	30	27
Telephone lines (per 1 000 people)	...	103	132	118
Mobile subscribers (per 1 000 people)		2	141	88
Personal computers (per 1 000 people)		15	19	30
Internet users (per 1 000 people)		2	45	47
Households with television (%)	...	72	80	88

(*) Region = Middle East and North Africa

Italic: Most recent data available

Source: *World Bank*

Annex 4: COUNTRY ENVIRONMENT PROFILE

1. State of the environment

The key environment issues in Syria relate to water quality, waste management, nature protection, soil degradation as well as coastal and marine pollution.

In major cities, air pollution is becoming serious due to the increasing levels of traffic. Emissions often exceed the allowable limits in Syrian **air quality** standards as well as those by the World Health Organization – in particular in highly populated urban areas (Damascus, Aleppo) and in industrial centres (Baniyas, Homs).

As regards **water quality**, water resources in Syria are limited. Nevertheless, there has been a gradual increase in water use over the years as a result of subsidies to households as well as increasing living standards, cheap water for industries and water use within the agricultural sector. Insufficient sewage systems in urban and rural areas, illegal industrial discharge of wastewater and inappropriate use of pesticides and fertilizers are the main causes of water pollution.

Waste management constitutes a challenge, including prevention, collection, treatment, recovery and final disposal. Some initial collection and disposal activities are taking place. However, urban areas are quickly expanding and the suburbs are particularly hard to service.

Concerning **nature protection**, many categories of biological and genetic resources are being depleted and endangered. Biodiversity is threatened by anthropogenic and natural factors and loss has been particularly severe in the steppe and in the forest land. Some protected areas have been established.

Concerning **coastal and marine pollution**, the Syrian coastal area represents only 2% of the country's surface but hosts 11% of its population. Coastal urbanization, due to housing needs and industrial development has led to serious environmental problems. Pollution sources include disposal of untreated urban and industrial wastewater, oil slicks from the oil refinery and the oil terminal, and solid wastes.

As regards **land use**, there are pressures from urbanisation particularly along the coastal strip. Desertification is a serious problem affecting over half of the country. Reasons include both climatic factors as well as suboptimal management of land and water resources.

With regard to **industrial pollution** in the coastal zone, industrial plants including a petroleum refinery and a power generation plant entail severe pollution in the areas of Tartus-Baniyas and Lattakia.

A key **trans-boundary environment issue** affecting Syria is the shared use and protection of the Mediterranean Sea.

As regards **global environment issues** and climate change in particular, Syria acceded to the Kyoto Protocol in 2006 and therefore needs to implement the relevant provisions and, where appropriate, implement concrete policies and measures to reduce greenhouse gas emissions, including in the energy and heavy industry sectors.

2. Environment policy

The Ministry of State for Environmental Affairs, in coordination with World Bank and UNDP, developed the **National Environmental Strategy and Action Plan** in 2002. The strategy identifies environment priorities for the country and sets up a general framework for environmental planning until 2010.

3. Environment legislation and its implementation

The **Environmental Protection Law** was adopted in 2002, making provisions for several environment issues, including on environmental impact assessment. The secondary legislation (executive regulations) to implement this law is incomplete.

Old legislation subsists on air quality and water quality. The government plans to adopt new laws in these areas.

Plans have been developed in the fields of waste and air quality. However, **sector strategies** are in general missing.

4. Administrative Capacity

Syria established the Ministry of State for Environmental Affairs in 1991. The Ministry was merged in 2003 with the Ministry of Local Administration, becoming the **Ministry of Local Administration and Environment**. It ensures co-ordination between the national authorities and the regional and international organizations. The Ministry is also responsible for identifying current problems, setting national policies and quality standards, and providing necessary legislative and institutional support.

The Ministry operates through two agencies: the **General Council for Environmental Affairs** and the **Scientific and Environmental Research Centre**.

To ensure strategic planning as well as implementation and enforcement of the environment legislation, it is essential to **strengthen administrative capacity**, including co-ordination between the relevant authorities.

5. Participation in regional and international processes

Syria has ratified the relevant **international and regional conventions**, to which it is signatory, with the exception of the new Emergency Protocol to the Barcelona Convention. Syria has also not accepted the amendments to the Dumping Protocol and the Land-Based Sources Protocol to the Barcelona Convention. The lack of executive regulations affects the ability of Syria to meet the requirements of these international commitments.

At regional level, Syria participates in the **Council of Arab Ministers for the Environment and the Mediterranean Action Plan**.

In November 2005, the Euro-Mediterranean partners, including Syria, collectively committed to 'endorse a feasible timetable to de-pollute the Mediterranean Sea by 2020'. Successful achievement of the goal to reduce pollution levels will require a combination of both regional and national actions with the support of all actors in the Mediterranean. The key goals of the **Horizon 2020 Initiative** are to tackle major sources of pollution including industrial emissions, municipal waste and urban waste water.

Syria is also participating in the **Mediterranean component of the EU Water Initiative**, a regional component of the **EU Water Initiative** as announced at the 2002 World Summit on Sustainable Development. The initiative aims to promote better water governance and coordination between stakeholders.

At bilateral level, co-operation agreements on environmental issues exist between Syria and neighbouring countries such as Egypt and Jordan.

6. Key areas where action is required

Syria faces significant challenges in the field of environment protection. Key areas include: water quality, waste management, nature protection, soil degradation as well as coastal and marine pollution.

With regard to climate change, Syria needs to implement the relevant provisions of the Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change. Syria has possibilities to use flexible mechanisms under this Protocol.

The institutional and administrative capacity requires strengthening, in particular as regards co-ordination, implementation and enforcement. Promotion of public awareness is important for the implementation of environment policy.

Annex 5: EC CO-OPERATION WITH SYRIA

1. EU grants to Syria in 1995-2006 (in €million)

MEDA I	MEDA II							TOTAL 1995-2006
1995-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
35.0	49.7	8.0	36.0	2.0	55.0	24.5	25.0	235.2

2. Breakdown of funds under MEDA I (1995-1999)

Project title	Decision No	Signature Financing Agreement	EC funding (in €million)
SEBC I – Syrian-European Business Centre	5-746	29.06.2000	12.0
ISMF – Institutional and Sector Modernisation Facility	3-381	19.10.2000	21.0
Preservation of Cultural Heritage Training Programme	3-295	30.12.2000	2.0
TOTAL			35.0

3. Breakdown of funds under MEDA II (2000-2006)

Project title	Decision No	Signature Financing Agreement	EC funding (in €million)	
EIB – Interest-rate subsidy for electricity transmission loan	3-297	30.01.2000	11.6	2000
PSAP – Power Sector Action Plan	4-581	10.02.2001	11.0	
HIBA – Higher Institute of Business Administration	3-294	10.02.2001	14.0	
TSSP – Telecommunications Sector Support Programme	3-293	10.02.2001	10.0	
Cultural Tourism Development Programme	3-287	10.02.2001	3.1	
Water Supply & Sanitation for Palestinian Refugee Camps	5-697	19.12.2002	8.0	2001

HSMP – Health Sector Modernisation Programme	3-290	30.04.2002	30.0	2002
SEBC II – Syrian-European Business Centre	5-746	23.07.2003	6.0	
Tempus 2003	n/a	n/a	2.0	2003
MAM – Municipal Administration Modernisation	6-264	08.12.2004	18.0	2004
BSSP II – Banking Sector Support Programme	6-226	23.06.2005	6.0	
Support to the Ministry of Finance	6-250	08.12.2004	8.0	
Modernisation of Vocational Education and Training	6-252	08.12.2004	21.0	
Tempus 2004	n/a	n/a	2.0	
Civil Society Development Programme	17202	at the latest by 31.12.2006	2.0	2005
SME Support Programme	17542	26.06.2006	15.0	
EIB - Water Sector Interest Rate Subsidy	17546	at the latest by 31.12.2006	5.0	
Tempus 2005	n/a	n/a	2.5	
Quality and Standards Programme	18364	At the latest by 31.12.2006	10.0	2006
UHES – Upgrading Higher Education Sector in Syria	18365	At the latest by 31.12.2007	12.0	
Tempus 2006	n/a	n/a	3.0	
TOTAL			200.2	

4. Ongoing projects: implementation timetable

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<u>Institutional and Sector Modernisation Facility</u> Starting date: 19.10.2000													
[Redacted]													
<u>Municipal Administration Modernisation Programme</u> Starting date: 05.12.2004													
[Redacted]													
<u>Water Supply and Sanitation for Palestinian Refugee Camps</u> Starting date: 19.12.2002													
[Redacted]													
<u>EIB water sector loan – Interest-rate subsidy</u> Starting date: 15.08.2005													
[Redacted]													
<u>Support to the Ministry of Finance</u> Starting date: 12.12.2004													
[Redacted]													
<u>Banking Sector Support Programme</u> Starting date: 12.06.2005													
[Redacted]													
<u>Syrian-European Business Centre</u> Starting date: 11.06.2000													
[Redacted]													
<u>SME Support Project</u> Starting date: 02.07.2006													
[Redacted]													
<u>Quality Management and Standards Programme</u> Starting date: n/a													
[Redacted]													
<u>Higher Institute of Business Administration</u> Starting date: 11.02.2001													
[Redacted]													
<u>Modernisation of Vocational Education and Training</u> Starting date: 05.12.2004													
[Redacted]													
<u>Upgrading Higher Education Sector</u> Starting date: n/a													
[Redacted]													
<u>Health Sector Modernisation Programme</u> Starting date: 30.04.2002													
[Redacted]													

<u>Power Sector Action Plan</u> Starting date: 11.02.2001													
<u>Euro-Arab Mashrak Gas Market (sub-regional programme)</u> Starting date: 27.06.2005													
<u>MED-ENEC Energy efficiency (regional programme)</u> Starting date: 01.01.2006													
<u>Promoting citizenship in Syria (thematic programme)</u> Starting date: 31.12.2002													
<u>EIDHR micro-projects</u> Starting date: 31.12.2005													
<u>Civil Society Development Programme</u> Starting date: ?													
<u>Cultural Tourism Development Programme</u> Starting date: 11.02.2001													
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013

Annex 6: EIB CO-OPERATION WITH SYRIA

1. EIB loans in 2000-2006

Project title	Signature Financing Agreement	EC funding (in €million)
Electricity transmission	14.12.2000	75
Electricity Distribution	05.02.2001	115
Syrian Healthcare	15.06.2002	100
Port of Tartus	22.05.2003	50
SME Fund	10.09.2003	40
Deir Ali Power Plant	01.11.2004	200
Deir Azzour Power Plant	25.11.2005	200
Rural Telecoms	16.12.2005	200
Damascus Rural Water and Sanitation	31.05.2006	45
TOTAL		925

3. Supporting technical assistance from the FEMIP TA Support Fund

Project title	EC funding (in €million)
SME Fund	2.0
Port of Tartus	2.0
Private sector support	0.5
Syrian Healthcare	0.3
Water Sector	0.9
Rural Telecoms	2.0
Damascus Rural Water & Sanitation	6.5
Deir Azzour Power Plant	4.0
Damascus Metro	2.5
TOTAL	20.5

4. EIB priorities

As foreseen in the framework of the European Neighbourhood Policy, the European Investment Bank (EIB) can contribute to the financing of projects and programmes concerning investments in infrastructure and productive sectors. **Priority is given to projects that help to create a favourable environment for private investment and for development of the private sector.**

The amounts and modalities of financing are determined on the basis of a detailed prior assessment of each project carried out in line with the Bank's procedures. Coherence of these projects with the objectives and external policies of the European Union is part of this assessment, as is also linking the EIB contribution to that of the European Commission.

In this context, the Bank mobilises all its available instruments, in particular loans on own resources, risk capital and technical assistance.

Since 2000, EIB interventions in Syria have concerned the following sectors:

- **Energy** (electricity generation, transmission and distribution)
- **Transport** (port infrastructure)
- **Environment** (water and wastewater projects)
- **Human capital** (healthcare)
- **Telecoms** (rural fixed infrastructure), and
- **Private sector development** (global loan for financing capital investment projects undertaken by small and medium sized enterprises).

Most of these operations are being underpinned by technical assistance funded under MEDA and the FEMIP TA Support programme.

In the future, the Bank will continue to actively **pursue opportunities to contribute to development of the Syrian private sector**, including SMEs (diversifying global loan intermediaries). New operations are also likely to focus on **investment projects in the environmental sector as well as on infrastructure projects serving Euro-Mediterranean interests**.

With regard to EIB operations on risk capital resources (equity, quasi-equity and participating loans in local currency), the Bank draws on funds made available from the Community budget. All operations are geared towards private sector development. Due to local market circumstances, the Bank has not been active in Syria in the past. Pending satisfactory market developments, the Bank may seek to close one or more transactions in the future, in particular in the following fields:

- Support to the **development of the private equity practice**, in collaboration with local intermediaries, through investment funds (national or regional). The EIB will give particular attention to the application of best governance principles in any initiative it will support.
- The Bank has successfully supported the development of **Micro-Credit Financial Institutions** in other MEDA countries as a way to support local private sector development. Although still in a very preliminary stage, possibilities may exist to support micro-finance in Syria. Substantial work will, however, need to be undertaken before concrete investment initiatives are identified.

Annex 7: DONORS MATRIX

1. Overview of by sector

Strategic planning

UNDP has contributed to the preparation of the Five-Year Plan and will assist in its monitoring. It has also provided assistance to the preparation of the new law for local elections. Germany has become the largest EU bilateral donor for development co-operation for Syria in the last years. A GtZ expert is working in the State Planning Commission on its institutional reorganisation and the 10th Five-Year Plan.

Business development

The Italian government is the main EU bilateral donor for private and industrial sector development. The Italian assistance in cooperation with UNIDO focuses on strengthening of institutions and providing policy advice for SMEs. In the pipeline is a credit line to buy equipment for upgrading the assessed companies. The Japanese International Co-operation Agency (JICA) is also a large donor in Syria. One of JICA's areas of activity is Modernization of the Social and Economic System. JICA provides senior volunteers and experts to assist in the modernization of industry, by the restructuring of chambers and the strengthening of the Institute of Textile Industry in Damascus and Aleppo. UNDP is co-funding the computerization of the customs administration and the introduction of ASYCUDA.

Environment / Water

Several donors are active in the environment realm. Since 2002, Germany has been making grants and loans available for water and sanitation. There is close co-ordination with KfW and GtZ in order to ensure a common position in areas such as sustainability. Over the past few years, JICA was active in this sector concentrating on water supply and urban water distribution projects. The Netherlands has provided technical assistance to the Higher Institute for Water Management in Raqqa. Spain has financed the modernization of a pilot area of the Palmyra Oasis irrigation network and is considering a soft loan scheme to finance the modernization of the remaining area under irrigation. France finances feasibility studies on how to extract drinking water from Syrian underwater sea areas.

Urban management

For the past twelve years Germany has financed an integrated local development project for the rehabilitation of the old city of Aleppo. Close consultations have taken place in order to create synergies between this project and the EU-funded Municipal Administration Modernization Programme. Spain started in 2006 a programme of Municipal Administration Support focusing on simplification procedures in the North-East governorates.

Poverty reduction

UNDP and the Aga Khan Development Network are the main providers of micro-credits schemes for poverty reduction.

Aid in the form of subsidized loans from Gulf countries such as Kuwait and Saudi Arabia, has been important since the Gulf Crisis of 1990-91. It has been partially responsible for the high rate of foreign fixed investment – both in the public and private sector. This support has declined in recent years, as low oil prices in 1998-99 forced the Gulf States to reduce their aid budgets and investment programmes.

Energy

The electricity sector benefited from UNDP contributing some technical assistance related to energy efficiency and demand-side management with the production of a national renewable energy master plan. JICA has co-operated with the Ministry of Electricity to upgrade the skills of operation and maintenance staff in power plants and to develop an electric power policy. The Arab Fund for Economic and Social Development finances HV-MV transformer stations, the Syria-Lebanon Power Grid Interconnection and the National Control Centre. The Kuwait Fund for Arab Economic Development and the Saudi Fund for Development fund projects for power station rehabilitation and the Islamic Development Bank finance transformers stations in Damascus Governorate.

Transport

JICA has prepared a Railway Master Plan for the rail network as well as expansion plans for the two existing maritime ports of Tartus and Lattakia. Arab funds are providing loans for highway extension programmes. The Kuwait Fund for Arab Economic Development finances a number of infrastructure projects such as Lattakia-Ariha Highway, Ar Raqqah-Deir Az Zor-Al Hassaka Road Project. France has supported a number of studies relating to urban transport in Damascus and Aleppo. The Swedish International Development Agency (SIDA) has provided technical assistance on road network maintenance management, i.e. installation of HDM-4 computerised planning and management tools with associated staff training and road traffic safety.

Education

UNDP is giving support to the State Planning Commission for the development of the 10th FYP, with a particular focus on education. UNICEF supports children's education through different projects. JICA is planning to support teachers' training in mathematics and sciences. GtZ supports the Vocational Educational Training (VET) sector.

Health

The World Health Organisation (WHO) works with the Ministry of Health on eleven priority areas including: health policy and strategic planning; human resource planning; biomedical information; national drug policies; promotion of healthy lifestyle; reproductive health and family planning; water supply and sanitation; vaccination; HIV/AIDS, malaria and tuberculosis. UNICEF supports health through different projects, including Integrated Management of Childhood Illness, women's and adolescent health, HIV/AIDS and nutrition. The UNFPA programme focuses on reproductive health. UNRWA is the main health care provider for the Palestinian refugee population.

The Ministry of Health prepared a €333 million investment programme in 2004, in which the EIB participated through a loan of €100 million. The remaining balance was financed by the Ministry of Health (€209 million) and with soft loans from Spanish and Italian government co-operation (€24 million). Spain also concluded agreements with Spanish NGOs to provide assistance – mainly in the North-East Governorate – in the fields of mother-child health, special care for disabled children and nurse training.

2. Breakdown of financial allocations by donor and sector (in million euros)

Donor	Sector													
	Monetary / Banking	Government & institutions	Rural development	Energy	Transport	Education	Health	Water	Industry	Urban development	Gender	Environment	Private sector & NGOs	Culture / Youth
Multilateral														
• UNDP		1.8							0.1		0.3	0.5		0.2
• UNFPA							5.2							
Other														
• Japan			40.0				3.2	25.7						
• EU														
• Germany		0.8						63.8		10.0		2.7		
• France		0.8				14.0	0.3	21.5				9.7		5.0
• Spain				5.0			28.0	6.5	0.2			11.8	0.0	
• Italy			14.5				15.5		5.7			1.2		
• Sweden					0.5									
• UK								0.0				0.0		
• Finland														
• Netherlands														
• EC - MEDA - Other	6	29		11		35 Tempus	30	8		18		LIFE	21 EIDHR	13 Youth

Source: AMIS database (managed by the State Planning Commission with the support of UNDP)