



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.5.2004
SEC(2004) 565

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Politique européenne de voisinage

Rapport sur

**L'Autorité Palestinienne,
La Cisjordanie et La Bande De Gaza**

{COM(2004) 373 final}

SOMMAIRE

1.	Introduction	3
1.1.	Politique européenne de voisinage	3
1.2.	Relations entre l'Union européenne et l'Autorité palestinienne	3
2.	Aspects politiques	5
2.1.	Situation politique	5
2.2.	Démocratie et État de droit.....	7
2.3.	Droits de l'homme.....	10
3.	Situation économique et sociale	12
3.1.	Évolution macroéconomique et sociale.....	12
3.1.1.	Évolution sectorielle récente	12
3.1.2.	Gestion budgétaire, politique monétaire et politique de change	13
3.1.3.	Situation sociale et politique de développement humain	14
3.2.	Réformes structurelle et budgétaire.....	14
3.3.	Transport, énergie, environnement recherche et innovation	18

1. INTRODUCTION

1.1. Politique européenne de voisinage

L'élargissement de l'Union européenne, qui a vu l'adhésion de dix nouveaux États membres le 1er mai 2004, a modifié la géographie politique de l'UE, offrant une occasion nouvelle d'approfondir les relations entre l'Union et ses voisins à l'Est et au Sud. L'UE est résolue à renforcer son partenariat avec ces pays, dans leur intérêt mutuel, afin de favoriser la sécurité, la stabilité et la prospérité. Les frontières extérieures de l'UE ne se transformeront pas en nouvelles lignes de fracture, mais seront le point de convergence d'une coopération plus intense.

La politique européenne de voisinage fixe des objectifs de partenariat ambitieux avec les pays voisins, objectifs qui reposent sur la ferme adhésion à des valeurs partagées et sur la réalisation de réformes politiques, économiques et institutionnelles. Les pays partenaires sont invités à nouer des relations politiques, économiques et culturelles plus étroites avec l'UE, à pratiquer une coopération transfrontalière plus soutenue et à assumer une responsabilité commune en matière de prévention et de règlement des conflits. L'Union leur ouvre la perspective d'être parties prenantes de son marché intérieur et d'une intégration économique accrue. Le rythme et l'intensité de ce processus dépendront de la volonté de chaque pays partenaire de s'engager dans ce vaste programme, et des moyens dont il dispose pour le faire. La politique européenne de voisinage prolonge et renforce le cadre actuel de coopération.

Le présent rapport de la Commission analyse les relations bilatérales entre l'Union européenne et l'Autorité palestinienne (AP). Il rend compte de leur progression dans le contexte de l'accord d'association intérimaire et dresse l'état des lieux d'un certain nombre de domaines présentant un intérêt particulier pour le partenariat: la mise en place d'institutions politiques fondées sur les valeurs énoncées dans l'accord de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme, et l'engagement de réformes structurelles et budgétaires qui dégageront des marges de développement, de modernisation, de libéralisation des échanges et de participation progressive au marché intérieur. Le rapport trace la marche à suivre pour élaborer un plan d'action commun et peut aussi servir de base à l'appréciation des futurs progrès de la relation de l'UE avec l'Autorité palestinienne.

Ce document tient compte des conditions particulières nées du conflit du Moyen-Orient, qui influent sensiblement sur la situation politique et économique de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

1.2. Relations entre l'Union européenne et l'Autorité palestinienne

Les institutions européennes et les États membres ont collaboré étroitement avec l'Autorité palestinienne à la mise en place des institutions d'un futur État palestinien démocratique, indépendant et viable, vivant dans la paix et la sécurité avec Israël et ses voisins.

L'**accord d'association intérimaire** relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne et l'OLP (agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne) a été signé le 24 février 1997, pour entrer en vigueur le 1^{er} juillet de la même année. Il a pour objet principal de créer les conditions d'une libéralisation accrue des échanges et d'offrir un cadre favorable à un dialogue global entre l'UE et l'Autorité palestinienne. Ces mesures visent à intégrer les Palestiniens dans le processus euro-méditerranéen.

Depuis le déclenchement de «l'Intifada d'Al Aqsa» en septembre 2000, la mise en œuvre de l'accord d'association intérimaire s'est révélée extrêmement difficile. Une réunion du comité mixte institué par l'accord a eu lieu le 26 juin 2003 à Ramallah. C'était la deuxième réunion jamais tenue par ce comité, et la première depuis plus de trois ans. Elle a été l'occasion d'examiner les moyens de faciliter le commerce entre l'UE, d'une part, et la Cisjordanie et la bande de Gaza, d'autre part, ainsi que les modalités d'une mise en œuvre intégrale de l'accord, notamment les dispositions relatives au programme palestinien de réforme.

L'**assistance communautaire** en faveur des Palestiniens trouve son origine en 1971, date à laquelle la Communauté européenne a versé sa première contribution au budget régulier de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Assistance communautaire 2000-2003				
Ligne budgétaire	Crédits d'engagement (en millions €)			
	2000	2001	2002	2003
<i>MEDA</i>	119,60	0,00	104,50	92,75
<i>Actions de la Communauté en relation avec l'accord de paix</i>	20,40	43,05	87,75	47,00
<i>Contribution à l'UNRWA</i>	40,24	57,25	55,00	57,75
<i>Aide humanitaire (ECHO)</i>	18,20	26,26	35,00	38,00
<i>Aide et sécurité alimentaires</i>	16,06	17,10	35,00	20,28
Total	214,5	143,66	317,25	255,78

L'UE, premier bailleur de fonds des Palestiniens, accorde à ces derniers diverses formes de soutien: aide humanitaire, assistance aux réfugiés, aide au développement et appui de l'AP. L'aide de l'UE et d'autres donateurs internationaux en faveur de l'Autorité palestinienne a été déterminante pour permettre à celle-ci d'assurer un fonctionnement minimum des services publics en temps de crise. Le total de l'assistance prélevée sur le budget de la Communauté européenne pour soutenir le processus de réforme et faire face à l'aggravation de la crise économique et humanitaire s'élève à 570 millions d'euros pour la période 2002-2003. Il recouvre l'aide destinée à l'AP, un fonds d'urgence en faveur du secteur privé palestinien, la réhabilitation de municipalités, la préparation d'élections, l'assistance aux réfugiés, l'aide alimentaire, l'appui du secteur de la santé, le renforcement des institutions et la réforme judiciaire.

L'UE subordonne son soutien financier à un certain nombre de conditions afin de faire avancer les efforts de réforme entrepris par l'AP – **réforme administrative et judiciaire**, ainsi que **responsabilité financière**. Elle attache une importance particulière à une meilleure gestion des finances publiques et au renforcement du système de contrôle financier.

L'UE continue à encourager les initiatives qui s'inscrivent dans le prolongement du processus de paix, notamment à travers la société civile, qui favorisent une culture de tolérance et de compréhension mutuelle, et qui renforcent tant les principes démocratiques que le respect des droits de l'homme.

2. ASPECTS POLITIQUES

2.1. Situation politique

En septembre 1993, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et Israël ont signé la déclaration de principes palestinienne qui fixe le cadre d'une période intérimaire d'autonomie palestinienne dans la bande de Gaza et à Jéricho. Il s'agissait de la première étape du «**processus de paix d'Oslo**».

Au lendemain de l'accord du Caire du 4 mai 1994 conclu entre Israël et l'OLP, Israël a transféré des pouvoirs et des compétences aux Palestiniens dans la bande de Gaza et dans la région de Jéricho. Une des conséquences immédiates de cet accord a été le retour de Yasser Arafat, le chef de l'OLP, de son exil en Tunisie et sa désignation comme président de l'Autorité palestinienne nouvellement créée.

Après l'accord intérimaire Israël-OLP du 28 septembre 1995, le protocole du 17 janvier 1997 concernant le redéploiement à Hébron et l'accord de Charm el-Cheikh du 4 septembre 1999, Israël a transféré à l'Autorité palestinienne les pouvoirs civils et une partie des compétences en matière de sécurité dans d'autres secteurs de la Cisjordanie. En vertu de l'accord intérimaire, les territoires palestiniens ont été divisés en zones A, B, et C pour distinguer des niveaux différents de contrôle palestinien et israélien, bien que l'exercice effectif des attributions dans ces zones ait été brouillé par le déclenchement de l'Intifada.

En janvier 1996, les Palestiniens ont organisé leurs premières et uniques élections présidentielles et législatives pour désigner un Conseil législatif palestinien intérimaire de 88 membres et un président (raïs) de l'Autorité palestinienne.

La déclaration de principes inscrite dans les accords d'Oslo arrête un calendrier en deux phases. À l'issue de la période intérimaire, la seconde phase devait porter sur l'examen du «statut permanent» ou «statut final» et la résolution des questions en suspens, c'est-à-dire Jérusalem, les réfugiés, les colonies, les questions de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les autres voisins, ainsi que les dossiers d'intérêt commun. Une entente sur le statut final traduirait un accord de paix officiel entre Israël et l'Autorité palestinienne, et notamment la possibilité d'instaurer un État palestinien souverain. Ces négociations ont été reportées à diverses reprises et le sommet de Camp David de juillet 2000 n'a pas permis de parvenir à un accord.

Évolution de la situation depuis septembre 2000: le déclenchement de la deuxième Intifada, fin septembre 2000, a donné lieu à des attentats sanglants d'une violence sans précédent. Les négociations officielles entre Israël et l'Autorité palestinienne en vue d'un règlement pacifique du conflit ont échoué peu après les entretiens de Taba en janvier 2001. Les attentats terroristes et les actes de violence se sont alors considérablement multipliés. Des groupes hostiles aux accords de paix d'Oslo et au droit à l'existence de l'État d'Israël, notamment, ont lancé une vague d'attentats-suicides. Celle-ci a provoqué des incursions israéliennes régulières dans les villes et les villages sous contrôle palestinien, leur réoccupation,

l'imposition d'un couvre-feu et de sérieuses restrictions à la liberté de circulation des personnes, tant en Cisjordanie que dans la bande de Gaza. Au début de 2004, l'Intifada et les confrontations associées à ce conflit avaient fait plus de 3 300 morts et de 24 000 blessés.

Bouclage des territoires, couvre-feu et circulation limitée des personnes et des biens se sont soldés par une dégradation de la situation humanitaire et par un déclin sans précédent de l'économie palestinienne depuis septembre 2000.

Israël a commencé à construire un «mur de sécurité» en Cisjordanie arguant qu'Israël se protégerait mieux ainsi des agressions et des attentats-suicides à l'intérieur de son territoire. Le gouvernement israélien a indiqué qu'il s'agissait d'une mesure provisoire et que ce mur pourrait être détruit une fois que les conditions de sécurité se seraient améliorées. Les Palestiniens ont déclaré cependant qu'en déviant de la «ligne verte» et en pénétrant profondément à l'intérieur de la Cisjordanie, cette barrière compromet la possibilité de parvenir à un règlement négocié et à une paix durable fondée sur un État palestinien viable. Les Nations Unies et la Banque mondiale ont aussi rendu compte auprès de la communauté internationale des conséquences sociales et économiques néfastes du mur pour la population palestinienne.

La feuille de route du Quartet (Nations unies, États-Unis, UE et Russie) publiée en avril 2003 définit les étapes à franchir pour parvenir à un règlement global du conflit israélo-palestinien d'ici à 2005, date à laquelle un État palestinien indépendant, démocratique et viable, vivant côte à côte avec Israël et ses voisins dans la paix et la sécurité devrait voir le jour. Le cap politique fixé par la feuille de route a été confirmé lors du sommet d'Akaba en juin 2003. L'Union européenne, en accord avec la communauté internationale, a approuvé ce processus.

Réforme de l'Autorité palestinienne: la nécessité de **renforcer** et de **réformer les institutions publiques palestiniennes** a été abordée pour la première fois dans sa globalité et dans un esprit systématique en 1999 par la Task force indépendante soutenue par l'UE et dirigée par l'ancien Premier ministre Michel Rocard, sous l'égide du Conseil Relations extérieures.

Devant la pression intérieure et internationale accrue, l'Autorité palestinienne a arrêté un vaste programme de réforme en juin 2002. Un certain nombre de mesures importantes ont été prises, notamment l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi fondamentale et d'une législation garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire. En février 2003, le Conseil législatif palestinien (CLP) a adopté le budget 2003 qui, pour la première fois, a été rendu public. Dans l'ensemble, les autorités ont accompli des efforts non négligeables pour renforcer le contrôle financier.

En mars 2003, le CLP a révisé la loi fondamentale instituant la charge de Premier ministre de l'Autorité palestinienne. Dans son discours d'entrée en fonction prononcé devant le Conseil législatif le 29 avril 2003, le premier chef du gouvernement, Mahmoud Abbas, a déclaré que la poursuite des réformes constituait la priorité absolue de la nouvelle équipe dirigeante. Il a pris un certain nombre d'engagements : instaurer l'État de droit, faire cesser l'incitation à la haine, respecter les droits de l'homme et préparer des élections libres et démocratiques. Il a également annoncé un programme détaillé de réforme de l'AP pour 2003 et une nouvelle stratégie de réforme administrative. La reprise des affrontements à l'issue de la trêve a contraint Mahmoud Abbas à démissionner en septembre 2003. Il a été remplacé par un

nouveau gouvernement dirigé par le Premier ministre Ahmed Qorei, que le CLP a investi en novembre 2003.

2.2. Démocratie et État de droit

Le **régime constitutionnel général** de l'Autorité palestinienne résulte des accords intérimaires sur la base desquels la loi fondamentale a été approuvée par le Conseil législatif palestinien en 1997 et tardivement promulguée par le président Arafat en 2002.

La loi fondamentale prévoit la mise en place de trois pouvoirs séparés - exécutif, législatif (Conseil législatif palestinien, composé de 88 sièges) et judiciaire. La fonction de Premier ministre a été instituée à la suite d'une modification apportée à la loi fondamentale en 2003. Le conseil des ministres est placé sous l'autorité du Premier ministre.

La représentation internationale incombe toujours à l'Organisation de libération de la Palestine, tandis que le forum constitué par le Conseil national palestinien rassemble des délégués qui représentent tant la diaspora que la Cisjordanie et la bande de Gaza.

La loi fondamentale instaure une **démocratie parlementaire**, le pluralisme politique, le multipartisme et les libertés fondamentales. Le régime gouvernemental pourrait être défini comme semi-présidentiel. Si le CLP bénéficie de pouvoirs de contrôle étendus à l'égard du gouvernement (vote des lois, adoption du budget, par exemple), une des principales caractéristiques de la loi fondamentale palestinienne réside dans le rôle important qu'elle accorde au président, qui est compétent pour désigner le Premier ministre, signer les lois votées par le CLP, publier des décrets ayant force de loi et diriger les forces de sécurité.

Le mandat du CLP a expiré en 1999 et aucune élection n'a été organisée depuis lors. Selon les sondages d'opinion et les groupes représentant la société civile, cette situation a affaibli la légitimité des députés du CLP aux yeux de la population palestinienne. Les restrictions de circulation ont empêché des parlementaires de Gaza et de Cisjordanie de se rendre à des sessions plénières qui se sont respectivement tenues à Ramallah et à Gaza.

Des **élections présidentielles** ont eu lieu en janvier 1996. Yasser Arafat a été élu "raïs" (terme arabe désignant le président) de l'Autorité palestinienne avec 88,1 % des voix. Son principal adversaire, Samiha Youssouf Khalil, a obtenu 9,3 % des suffrages.

Aux élections législatives, le Fatah et les candidats indépendants liés au Fatah ont remporté la majorité des 88 sièges. Les groupes qui rejettent les accords de paix d'Oslo, tels le Hamas et le Front populaire de libération de la Palestine, ont officiellement boycotté le scrutin.

En octobre 2002, une commission électorale centrale indépendante a été créée lorsque l'Autorité palestinienne a décidé de mener une vaste réforme. Le Premier ministre Ahmed Qorei s'est engagé, dans son programme de gouvernement, à tenir des élections en 2004.

L'organisation d'élections se heurte à des difficultés. Certaines sont d'ordre pratique : mise à jour des listes d'électeurs, liberté de circulation pour permettre aux candidats de faire campagne, travail des agents électoraux et, enfin, vote proprement dit. D'autres sont plus sensibles : cadre des élections, participation à Jérusalem Est conformément à l'accord intérimaire et participation des réfugiés palestiniens aux élections des conseils locaux.

Aucune législation ne régit actuellement les **partis politiques**, l'Autorité palestinienne n'ayant jamais adopté le projet de loi correspondant de 1998.

Les principaux groupes et factions politiques de Cisjordanie, de la bande de Gaza et de la diaspora sont regroupés sous l'égide de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Il s'agit notamment du groupe majoritaire, le Fatah, qui est dirigé par le président de l'OLP, Yasser Arafat, du Parti populaire palestinien, de l'Union démocratique palestinienne (FIDA), du Front populaire de libération de la Palestine et du Front démocratique de libération de la Palestine. Parmi les autres groupes importants non chapeautés par l'OLP qui exercent leurs activités dans les territoires palestiniens et dans la région figurent le Mouvement de la résistance islamique (Hamass) et le Djihad islamique palestinien. Ces deux derniers sont considérés par l'UE comme des organisations terroristes.

Le cœur du **gouvernement** se compose des institutions de la présidence, du conseil des ministres et des ministères. Le président assure la présidence de l'Autorité palestinienne et du comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine. Jusqu'à la révision de la loi fondamentale au début 2003, il dirigeait aussi le conseil des ministres. Tout député du CLP et tout membre du gouvernement peut introduire des projets ou propositions de loi. Le président peut publier des décrets ayant force de loi dans certains cas exceptionnels, pour autant que ces textes soient adoptés en dehors des sessions parlementaires. La validité de tels décrets requiert cependant l'approbation ultérieure du CLP.

Dans la version modifiée de la loi fondamentale de mars 2003, le gouvernement ne peut pas compter plus de 24 ministres en plus du Premier ministre, alors que la version antérieure limitait leur nombre à 19 seulement. Le gouvernement a été formé deux fois en 2002 (juin et octobre) et trois fois en 2003 (mars, octobre et novembre), notamment lors de la désignation d'urgence d'un gouvernement restreint.

L'**administration centrale** en Cisjordanie et dans la bande de Gaza est divisée en 16 gouvernorats: 10 en Cisjordanie, 5 à Gaza et 1 pour Jérusalem. Les gouverneurs sont nommés par le président.

Il n'existe qu'un seul niveau de pouvoir local dans les territoires palestiniens, soit les «municipalités», soit les «conseils villageois». La loi d'organisation des collectivités locales, modifiée en 1997, définit la désignation, le financement et les compétences des autorités locales élues. Faute d'élections locales depuis 1976, le ministère des collectivités locales a nommé les maires et les membres des conseils municipaux.

Les institutions et agences publiques se sont multipliées à l'intérieur ou à la périphérie de l'Autorité palestinienne depuis sa création. Les effectifs de fonctionnaires ont augmenté pour atteindre aujourd'hui 70 000 personnes, hormis les divers services de sécurité de l'AP. Faute de répartition claire des compétences, de cahiers des charges et de règles précises en matière de responsabilité, l'administration publique palestinienne présente des dysfonctionnements et un manque d'efficacité. Cette situation est encore aggravée par l'absence de programme cohérent de développement des ressources humaines et de formation en faveur des fonctionnaires.

Les institutions publiques ont en outre été gravement perturbées par le déclenchement de l'Intifada et les confrontations violentes qui ont suivi les incursions israéliennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, les couvre-feux et les déprédations causées aux infrastructures physiques, autant d'éléments qui ont affaibli la capacité de l'Autorité palestinienne à remplir ses fonctions essentielles.

La refonte de l'administration et de la fonction publique est devenue une priorité dans le programme général de réforme de l'AP. Sa mise en œuvre n'a toutefois enregistré que des progrès limités. La loi sur la fonction publique de 1998 n'a pas été pleinement appliquée.

Parmi les mesures qui ont été prises, un rapport gouvernemental a été élaboré en février 2003 et un projet pilote lancé en juin de la même année par 5 ministères – travail, collectivités locales, affaires sociales, culture et plan. Un certain nombre d'institutions ont été placées sous autorité ministérielle. Les monopoles sur le pétrole et le tabac, par exemple, relèvent aujourd'hui de la tutelle directe du ministère des finances. Tous les monopoles et les investissements ont été regroupés dans le Fonds d'investissement palestinien.

L'Autorité palestinienne, dès sa création, s'est attachée à mettre en place un nouveau **système judiciaire**. En plus de la législation récente et unifiée de l'AP, qui s'applique à l'ensemble des territoires palestiniens, la Cisjordanie s'inspire du droit civil jordanien ou d'influence française, tandis que la bande de Gaza s'inspire des législations égyptienne et britannique. Certains textes de loi ou décrets ottomans et israéliens restent en vigueur dans ces deux zones, de même que les lois appliquées par l'OLP avant la création de l'Autorité palestinienne.

Les bases juridiques du système judiciaire de l'Autorité palestinienne reposent principalement sur la loi fondamentale et sur la loi relative à l'autorité judiciaire, qui prévoient une séparation des pouvoirs et régissent la constitution des tribunaux, la délimitation des juridictions et l'application des décisions de justice. L'essentiel de la législation portant sur le fonctionnement des tribunaux en Cisjordanie et dans la bande de Gaza est aujourd'hui uniformisé.

Une grande part de la législation n'a pas été mise en œuvre et le système judiciaire est loin d'être pleinement opérationnel. La répartition des responsabilités entre le Ministère de Justice et le Conseil Supérieur Judiciaire reste floue. Les restrictions de circulation et les bouclages des territoires actuellement appliqués par Israël ont par ailleurs considérablement entravé la mise en œuvre du cadre législatif récemment unifié.

L'infrastructure judiciaire est extrêmement faible. Les cours de justice ne peuvent pas tenir les procès durant une grande partie de l'année, ce qui ne fait qu'accroître l'arriéré des affaires. Les ressources sont insuffisantes pour permettre une formation adéquate à l'intérieur de l'appareil de la justice. Les juges et les fonctionnaires de la justice pâtissent aussi d'un manque de communication entre les tribunaux, de procédures inefficaces et d'une gestion peu efficace des décisions. Une fois encore, les restrictions de circulation entre la Cisjordanie et la bande de Gaza ne font qu'aggraver cette situation.

Selon certaines organisations de défense des droits de l'homme, l'ingérence du pouvoir exécutif nuit à l'indépendance de la justice.

Si les cours de sûreté de l'État ont été en principe officiellement abolies en 2003, les tribunaux militaires, créés en 1995, restent en place et continuent à exercer certaines compétences dans les affaires civiles. La juridiction des tribunaux militaires s'applique aussi aux personnels de la police et des forces de sécurité, ainsi qu'aux infractions de civils à l'encontre des forces de sécurité.

Les accords d'Oslo prévoyaient la création d'une police de l'Autorité palestinienne. Au moins dix unités de police et de sécurité largement autonomes exercent aujourd'hui leurs missions dans l'AP, notamment la police civile, l'enquête criminelle, la sécurité préventive, les

renseignements généraux et les renseignements militaires. Des efforts afin d'unifier les différents services de sécurité ont été une réussite.

Les prisons, appelées «centres de détention et de réhabilitation», sont placées sous l'autorité de la Direction de la police. Les diverses forces chargées de la sécurité disposent de leurs propres centres de détention et d'interrogatoire, dont l'accès a souvent été refusé aux organismes extérieurs ou aux organisations internationales de défense des droits de l'homme.

Vers la fin de 2003, les signes d'une dégradation de l'ordre public se sont accumulés en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Le commandement central a été déconnecté des unités locales et certaines entités n'ont pas pu agir, en raison des bouclages. Les responsables des forces de police et de sécurité préventive n'ont souvent pas pu ou voulu arrêter des criminels et des militants armés, dans la mesure où ces arrestations se soldent fréquemment par des confrontations armées avec des groupes extrémistes ou de vastes clans familiaux.

L'indice de perception de la corruption calculé par Transparency International a intégré pour la première fois l'Autorité palestinienne en 2003, qui s'est classée au 78^{ème} rang sur 133. De récents sondages indiquent un manque général de confiance des citoyens dans les institutions publiques palestiniennes.

Depuis qu'elle a annoncé un programme global de réforme en juin 2002, l'Autorité palestinienne s'est attachée à combler les lacunes et à améliorer son système général de finances publiques. Elle a depuis lors enregistré des résultats en matière de transparence financière et accompli d'importantes réalisations, comme l'a souligné le Fonds monétaire international.

2.3. Droits de l'homme

La législation palestinienne comporte un certain nombre de dispositions ayant trait à la protection **des droits de l'homme et des libertés civiles fondamentales**, sans faire explicitement référence aux conventions ou aux textes internationaux. L'Autorité Palestinienne a pris l'engagement politique de respecter les normes des Droits Humanitaires Internationales. Néanmoins, des organisations de Droits Humanitaires ont dénoncé des violations systémiques.

La loi fondamentale palestinienne interdit la **torture**, l'**usage de la force à l'encontre des détenus** et les **arrestations illicites**. De nombreux cas de torture et de mauvais traitements dans les centres de détention de l'AP, notamment commis par les services de sécurité, ont été rapportés. Selon les organisations de défense des droits de l'homme, ces services pratiquent la détention arbitraire et font un usage excessif de la force. En dépit des déclarations de l'Autorité palestinienne condamnant de tels actes, les services de sécurité ne semblent pas disposer de procédures précises pour enquêter efficacement et impartialement en cas de plainte, et leurs interrogatoires ne font l'objet que d'une surveillance restreinte.

La loi fondamentale garantit la **liberté d'expression**, qui n'en reste pas moins, dans la pratique, très limitée. Elle prévoit aussi la **liberté d'association** en ce qui concerne la création de syndicats, d'associations, de sociétés, de clubs et autres institutions publiques. Le droit général d'association est inscrit dans la loi sur les organisations non gouvernementales et les organismes bénévoles.

La loi sur l'impression et la publication prévoit la **liberté de la presse et des médias**. En dépit de garanties légales, la liberté de la presse est en réalité restreinte et le gouvernement exerce une censure sur les médias palestiniens. Plusieurs journalistes et militants des droits de l'homme ont été arrêtés ou interrogés. Des journaux, des magazines, des chaînes de télévision ou des stations de radio ont été contraintes de cesser d'exercer. Les décisions de justice exigeant la réouverture d'entreprises de média fermés par les services de sécurité sont souvent ignorées. Selon les organisations de défense des droits de l'homme, le harcèlement a conduit la presse et les médias à s'autocensurer.

Les principaux groupes religieux présents dans les territoires palestiniens sont les musulmans (92%), les chrétiens (7,5%) et les samaritains (0,3%). La loi fondamentale désigne l'islam comme la religion officielle de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. La liberté de pratiquer d'autres religions est garantie dans la mesure où celles-ci n'enfreignent pas l'ordre public ou la morale publique. Dans l'ensemble, la liberté religieuse est respectée dans la société palestinienne.

Les femmes ne représentent que 13% de la population active officielle et travaillent surtout dans le secteur des services - santé et éducation, par exemple. Si **l'égalité des droits** ne constituait pas une priorité absolue par le passé, des changements ont été récemment constatés dans les comportements. Des débats consacrés à des sujets comme les violences à l'égard des femmes, le viol (notamment le viol conjugal et les «crimes d'honneur») et les centres d'hébergement pour les femmes ont eu lieu. Un ministère des questions féminines a été créé en novembre 2003.

Les organisations de la **société civile** jouent un rôle important dans la société palestinienne. La dégradation de la situation sur le terrain empêchant les autorités de fournir des services élémentaires, les ONG sont souvent les seules organisations capables d'offrir ces services à la population dans un large éventail de domaines : santé, éducation, formation professionnelle, culture, enfance et jeunesse, femmes, agriculture, eau et petites entreprises.

Dans le contexte actuel de réforme de l'AP, la participation de la société civile palestinienne s'est en outre développée. Le comité national de la réforme, institué en mai 2003 pour superviser le programme, comporte des représentants des organisations de la société civile.

Une loi sur les ONG est entrée en vigueur en 2000. Dans l'ensemble, les relations entre l'AP et la société civile sont rares, cependant, l'Autorité palestinienne suit de près les activités de plusieurs organisations de la société civile, notamment celles qui souhaitent des réformes plus vastes ou qui militent en faveur de la protection des droits de l'homme. Le ministère de l'intérieur retarde parfois considérablement la durée d'enregistrement des ONG.

Certaines ONG encouragent le dialogue interculturel entre Arabes et Israéliens, y compris la minorité arabe palestinienne vivant en Israël, dans le but de les amener à collaborer dans un esprit d'égalité et de réciprocité pour obtenir des résultats tangibles favorables aux deux parties. Ces initiatives visent à recréer les conditions d'une relance du processus de paix en s'appuyant sur la société civile.

La loi fondamentale et la loi sur les ONG régissent la **création de syndicats** et le **droit d'association**. La Fédération syndicale générale palestinienne (FSGP) représente le mouvement des travailleurs dans les territoires palestiniens. Sa direction et son président sont nommés par le président de l'Autorité palestinienne. Des actes d'intimidation et des

arrestations arbitraires par les services de sécurité de chefs de mouvements de grève sont signalés.

L'égalité de tous les Palestiniens devant la loi et la justice est proclamée dans la loi fondamentale, qui interdit la **discrimination** au motif de la race, du sexe, de la couleur, de la religion, des opinions politiques ou du handicap. La loi électorale palestinienne fixe un quota de représentants des minorités religieuses au sein du CLP.

3. SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE

3.1. Évolution macroéconomique et sociale

3.1.1. Évolution sectorielle récente

Le déclenchement de l'Intifada à la fin de l'année 2000 a entraîné une nette dégradation de l'économie palestinienne. Celle-ci a été frappée de diverses manières par le conflit et la politique israélienne de bouclage des territoires: effondrement du tourisme, impossibilité pour les Palestiniens de se rendre en Israël pour travailler et incapacité d'exercer des activités économiques de base à l'intérieur des territoires palestiniens. Le coût des transactions a considérablement augmenté et la baisse des revenus a contraint la population à puiser dans son épargne pour faire face aux dépenses quotidiennes, ce qui a une incidence négative sur le niveau de l'investissement. Tous ces facteurs pèsent sur la demande intérieure. Selon les estimations à fin 2003, la chute du revenu réel aurait atteint 30 à 50% en trois ans.

En 2002, le PIB réel a baissé de 15% environ, la consommation réelle de près de 8%, l'investissement de plus de 30% et les exportations de 20% au moins. En 2003, l'économie s'est légèrement stabilisée et plusieurs éléments positifs ont permis d'enregistrer une modeste reprise de l'activité. Le lancement de la feuille de route a amélioré la situation politique, de sorte que les affrontements se sont faits moins nombreux au cours du premier semestre. Israël a par ailleurs commencé à rembourser les arriérés de recettes fiscales (apurement) recouvrées au nom de l'Autorité palestinienne, ce qui a stimulé la demande intérieure. La politique de fermeture des territoires s'est en outre quelque peu assouplie, d'où une augmentation du nombre de Palestiniens travaillant en Israël. En dépit d'une relative détérioration au cours du second semestre 2003, ces facteurs se sont traduits par une croissance réelle positive de 4,5% environ pour l'année, même si la base de départ était très faible.

Le niveau de vie d'une grande partie de la population s'est effondré. Le RNB par habitant (qui inclut les transferts de fonds effectués par les travailleurs expatriés) a chuté de près de 26% en 2002, provoquant une augmentation considérable du nombre de pauvres. Le pourcentage des personnes vivant avec moins de 2 USD par jour a triplé pour atteindre 60% de la population depuis le début de l'Intifada. Ce chiffre ne s'est que légèrement redressé au cours de 2003. Les indicateurs de santé et de consommation alimentaire ont également baissé.

Les liens monétaires et économiques étroits, notamment commerciaux, entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, d'une part, et Israël, d'autre part, font que les fluctuations générales des prix y sont fortement corrélées et tendent à épouser les variations de change shekel/USD. L'évolution récente des prix indique cependant des tendances différentes à Gaza et en Cisjordanie en raison des conséquences diverses de l'Intifada et des bouclages. À Gaza, par exemple, la récession a été beaucoup plus prononcée et la demande intérieure plus atone qu'en Cisjordanie. La politique de fermeture plus stricte pratiquée en Cisjordanie a eu une incidence bien plus marquée sur les coûts de transport, ce qui a largement contribué à

compenser l'effet d'amortissement produit par la récession. Ainsi, les hausses de prix en Cisjordanie ont atteint près de 6% en 2002, par comparaison à 2,7% dans la bande de Gaza, soit 5,7% dans l'ensemble. En 2003, les prix devraient avoir augmenté de 1,1% environ dans les deux territoires.

3.1.2. Gestion budgétaire, politique monétaire et politique de change

Les recettes palestiniennes se sont effondrées lorsque Israël, au début de l'Intifada, a suspendu le versement des paiements de transfert, qui représentaient près de deux tiers des recettes budgétaires (provenant principalement d'impôts indirects, de la TVA, de taxes à l'importation et de droits d'accise) de l'Autorité palestinienne avant le soulèvement. Israël n'en a repris leur versement régulier qu'en 2003. Dans ce contexte, l'AP a mis en œuvre une série de budgets d'austérité pour limiter les dépenses et allouer les ressources à des domaines essentiels pour préserver la viabilité de l'Autorité palestinienne.

En 2002, les recettes fiscales intérieures recouvrées ont atteint 225 millions d'USD, y compris un total de 29 millions d'USD au titre des paiements d'apurement effectués par Israël. Les dépenses étant limitées à 90 millions d'USD par mois, le déficit de financement se situait à 773 millions d'USD pour l'année entière. Il a été comblé grâce à l'aide de bailleurs de fonds, aux financements accordés par un certain nombre de banques locales et par une accumulation des arriérés de dépenses. À la fin de 2002, les recettes brutes totales retenues par Israël s'élevaient à plus de 700 millions d'USD ou 450 millions d'USD si l'on déduit les paiements dus par l'AP à Israël pour la fourniture d'électricité, d'eau et d'autres services.

Le budget 2003 a maintenu une position stricte sur le plan des dépenses – 90 millions d'USD par mois environ – partant de l'hypothèse que le soutien des bailleurs de fonds se situerait à un niveau quasiment inchangé par rapport à 2002. Bien que les recettes intérieures aient augmenté en 2003 grâce aux recettes transférées par Israël, l'aide des donateurs extérieurs et les transferts israéliens effectués sur le volume d'arriérés ont été inférieurs aux prévisions. L'Autorité palestinienne a apuré l'essentiel de ses arriérés à l'égard du secteur privé, mais n'a pas été en mesure de réduire sa dette bancaire. En 2003, le déficit a atteint 527,4 millions d'USD au total (44,0 millions d'USD par mois en moyenne).

L'Autorité monétaire palestinienne (AMP), instituée en 1994, n'exerce que des fonctions limitées, comme prévu par le protocole économique de Paris. Elle est chargée de l'agrément, de la supervision et de l'inspection des banques, de la détermination des exigences de liquidité pour tous les dépôts détenus par les établissements opérant dans les territoires autonomes, ainsi que de la gestion des réserves de change et des opérations en devises. L'AMP régule en outre et supervise les opérations en capital dans les territoires autonomes, notamment l'agrément des institutions des marchés de capitaux, des sociétés financières et des fonds de placement.

En dépit des tensions provoquées par l'Intifada, le système financier continue de fonctionner et fournit les services de base à la population. Ce point positif est dans une large mesure dû à la croissance rapide des dépôts bancaires entre le milieu des années 1990 et la deuxième Intifada, fonds qui ont été pour l'essentiel réinvestis à l'étranger. Les banques ont par ailleurs adopté une politique de crédit prudente en raison des risques qu'implique le contexte politique et les questions de sécurité, ainsi que la difficulté de faire respecter les contrats. Au cours de l'Intifada, les prêts non productifs sont néanmoins passés de 8% à près de 30% en 2002 (compte tenu du bilan des banques, ce chiffre représente moins de 10% des actifs).

3.1.3. Situation sociale et politique de développement humain

Sur base d'une ligne de pauvreté de US\$2 par jour, la Banque Mondiale estime que 21% de la population palestinienne serait pauvre en 1999 ; ce pourcentage s'est accru à 60% en 2003. La consommation moyenne par jour d'une personne pauvre a baissé de US\$1.47 par jour en 1998 à US\$1.32 en 2002.

Suite aux fermetures extérieures, quelque 100 000 travailleurs palestiniens (ou deux tiers des travailleurs palestiniens qui autrefois étaient employés en Israël) ont perdu leur emploi en Israël depuis septembre 2000. Cette baisse a des conséquences directes aux revenus des ménages palestiniens, étant donné que des paiements provenant d'Israël aux travailleurs, représentaient quelque 18% de leurs revenus totaux disponibles.

Dans les derniers trois mois de 2003, le taux de chômage dans la Cisjordanie s'était réduit à 20.7% ou 115.000 personnes (le taux étant de 31.4% pour les premiers trois mois). A Gaza, le taux de chômage était de 31.9% (83,000 personnes) pour les derniers trois mois de 2003.

En 1994, l'autorité du secteur de l'éducation a été transférée des autorités israéliennes à l'autorité Palestinienne. Le ministère palestinien de l'enseignement supérieur est entré en vigueur en juin 1996 dans le but de créer un établissement public centralisé pour développer et coordonner l'enseignement supérieur palestinien. Actuellement, le ministère palestinien de l'enseignement supérieur a fusionné avec le ministère de l'éducation.

Il y a plusieurs universités palestiniennes et collèges techniques en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. Tous ont été établis après 1967 et deux d'entre elles seulement en 1990.

3.2. Réformes structurelle et budgétaire

En juin 2002, l'AP a lancé un nouveau plan de réforme par lequel elle voulait lancer un vaste train de mesures, notamment pour promouvoir la transparence et la responsabilité du secteur public, et pour créer un climat favorable au développement du secteur privé. Vers la fin de 2003, l'Autorité palestinienne a formulé un plan à moyen terme fixant les besoins de financement de l'économie palestinienne en 2004 et 2005.

Le cadre réglementaire dans lequel s'inscrira l'économie palestinienne est en cours d'élaboration et l'AP doit encore adopter un certain nombre de textes de loi essentiels – autorité de surveillance des marchés de capitaux, concurrence, commerce extérieur, propriété intellectuelle, assurance, valeurs mobilières – et en réviser un certain nombre d'autres - impôt sur le revenu, législation douanière et tarifs douaniers.

Depuis le début de l'Intifada, plusieurs réformes ont été mises en œuvre pour accroître l'efficacité et la transparence dans le cadre du soutien budgétaire accordé par l'UE et d'autres bailleurs de fonds. En ce qui concerne les recettes, toutes sont désormais créditées sur un compte unique du Trésor au ministère des finances, notamment les revenus provenant d'activités commerciales de l'AP. À l'issue d'une évaluation indépendante, les actifs de l'Autorité palestinienne ont été transférés dans un Fonds d'investissement palestinien (FIP) nouvellement créé. Leur privatisation est aujourd'hui à l'étude.

En ce qui concerne les dépenses, diverses mesures en ont amélioré la maîtrise. Les emplois à l'intérieur de l'AP sont plus strictement contrôlés depuis le transfert, en août 2002, du paiement des salaires au ministère des finances. Cette décision a eu des effets positifs et le

niveau d'emploi a continué à progresser dans l'Autorité palestinienne. Les paiements effectués sur des comptes bancaires en faveur du personnel des services de sécurité a permis de franchir un pas supplémentaire vers une gestion plus stricte dans ce domaine, grâce à une base de données complète qui permet un contrôle plus approfondi. Les autres mesures prises ont notamment consisté à mettre en place des services d'audit interne et externe modernes et efficaces.

Par souci de transparence, l'Autorité palestinienne publie désormais régulièrement un grand nombre d'informations budgétaires. Par ailleurs, les budgets 2003 et 2004 sont plus complets que les années précédentes, notamment pour ce qui est du cadre macroéconomique, des comparaisons avec les résultats des exercices antérieurs, des informations en matière d'emploi, des activités du FIP et des emprunts bancaires. L'AP a avancé dans la mise en place de capacités d'audit interne et externe modernes au sein de l'administration.

Au cours des toutes dernières années, mais plus particulièrement en 2003, la réforme des retraites a été examinée avec l'aide d'institutions financières internationales. Il s'agit notamment d'étudier les mesures permettant d'unifier les régimes de retraite et d'y intégrer les personnels chargés de la sécurité, tout en veillant à renforcer la viabilité du système. Réformes en matière de commerce, de marché et de réglementation

En dépit des accords de commerce et de coopération qu'elle a conclus avec la Jordanie, l'Égypte, l'Arabie saoudite, l'Union européenne, les États-Unis et d'autres pays, qui accordent tous un accès préférentiel aux exportations palestiniennes sur leur marché, l'AP n'a pratiquement procédé à aucune diversification géographique de ses échanges. D'après les données fournies par la Banque mondiale, le commerce de la Cisjordanie et de Gaza reste dominé par Israël, qui représente plus de 70% des importations et quelque 90% des exportations palestiniennes, dans le contexte d'une compression globale des échanges palestiniens depuis 2000.

Les importations représentent 85% et les exportations 15% du PIB de l'Autorité palestinienne. Le déficit commercial chronique de cette dernière (60 à 75% du PIB) traduit l'orientation des échanges axés sur Israël, une base d'exportation étroite et une économie fortement dépendante des importations. Le handicap que constitue une base de production industrielle et agricole étroite a en outre été encore aggravé par les restrictions imposées pour l'utilisation des ressources naturelles et le bouclage occasionnel des frontières par Israël. Bien que les gains des travailleurs palestiniens en Israël et les transferts des travailleurs expatriés à l'étranger compensent en partie l'important déficit commercial, portant le déficit de la balance courante à près de 30% du PIB, l'AP a eu recours à l'aide des bailleurs de fonds internationaux pour couvrir le besoin de financement restant. En 2002-2003, ces flux d'assistance financière ont permis de contenir le déficit de la balance courante au-dessous de 20%, malgré l'augmentation du déficit commercial à près de 80% du PIB.

Selon les informations de la Banque mondiale, les exportations palestiniennes ont chuté de 35% environ en valeur entre le début de l'Intifada et la fin de 2003, alors que les importations ont baissé approximativement de 31% au cours de la même période.

Le protocole de Paris sur les relations économiques, d'avril 1994, régit les échanges commerciaux entre l'Autorité palestinienne et Israël. Il définit aussi les compétences de l'AP dans un certain nombre d'activités économiques incluant la circulation des marchandises. En vertu du protocole de Paris, les normes applicables aux importations palestiniennes doivent

être conformes à celles d'Israël, sauf pour certains produits relevant de l'AP. Les normes palestiniennes sont fixées par l'Institut palestinien de normalisation.

Les restrictions de circulation imposées par les autorités israéliennes pour raisons de sécurité, qui s'appliquent tant aux marchandises qu'aux personnes à l'intérieur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, ont porté un lourd préjudice aux produits palestiniens.

La nécessité de restructurer l'économie palestinienne a été abordée dans le cadre d'une vaste stratégie de reprise économique de l'AP. Il s'agissait d'examiner plusieurs problèmes, essentiellement dus à la crise, pour pouvoir construire des fondations solides permettant une stabilisation et un rétablissement économiques – réforme institutionnelle du secteur privé, accès au financement, compétitivité accrue et dialogue entre secteurs privé et public.

La législation **douanière** en Cisjordanie et dans la bande de Gaza est dérivée de lois jordaniennes ou israéliennes et d'ordonnances militaires israéliennes. Le protocole économique de Paris de 1994 régit en outre les relations économiques et commerciales entre l'Autorité palestinienne et Israël. La plupart des procédures douanières et des mesures tarifaires palestiniennes se fondent sur des normes israéliennes et sont en grande partie contrôlées par Israël. Sur base du Protocole économique de Paris, certains produits relèvent toutefois des attributions de l'AP, qui peut en réduire ou en augmenter le taux de droits de douane. D'autres produits relèvent des attributions de l'AP, mais restent assujettis à des restrictions quantitatives ou à des normes israéliennes.

L'AP a créé des directions chargées de la TVA, des droits de douane et des droits d'accise, regroupées sous l'autorité de la Direction générale des douanes et accises au ministère des finances. Sur le plan des capacités administratives, il convient de veiller à l'existence et à la pérennité de la législation et des codes des douanes, et de renforcer la Direction générale des douanes.

En tant que partenaire du Processus de Barcelone, l'Autorité Palestinienne a approuvé le nouveau Protocole sur les règles d'origine en juillet 2003 qui permet l'extension du système paneuropéen de cumul d'origine aux partenaires de Barcelone.

En matière de **fiscalité**, l'Autorité palestinienne a mis en place un système de TVA, d'impôt sur le revenu, de taxe à la consommation, d'impôt foncier et de droits d'accise. La TVA, introduite en 1976, est régie par deux ordonnances militaires distinctes, mais identiques, publiées par les autorités d'occupation israéliennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. En mars 1999, l'AP a voté une nouvelle législation relative au barème d'imposition sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. L'impôt foncier est régi par les lois de 1967 en la matière.

Le ministère des finances se compose de trois grands services chargés de l'administration de la législation fiscale: le service des douanes et de la TVA, le service de l'impôt sur le revenu et le service de l'impôt foncier. En l'absence de toute frontière fiscale ou douanière formelle avec Israël, c'est Israël qui recouvre l'essentiel des recettes fiscales palestiniennes, dont il perçoit les deux tiers, avant leur transfert ultérieur à l'AP.

Des travaux sont en cours en vue d'instaurer un système fiscal moderne et de créer un cadre réglementaire qui tiennent compte des meilleures pratiques internationales. La fragmentation de l'administration des impôts a été aggravée par l'absence de coordination entre les

trésoreries de Cisjordanie et de Gaza et les administrations fiscales. Un renforcement effectif de la législation a accusé un retard.

En ce qui concerne la **politique en matière de concurrence**, les structures réglementaires sont en cours de transformation. Bon nombre d'entre elles sont héritées du mandat jordanien ou britannique. La législation en vigueur peut être différente entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, mais son unification avance. Un nouveau cadre réglementaire de base, incluant une nouvelle loi sur la concurrence n'a pas encore été adopté.

La **propriété intellectuelle** est actuellement régie, à Gaza, par la loi de 1993 sur les actions civiles, et en Cisjordanie, par les lois sur le commerce et sur les brevets de 1953. L'enregistrement s'effectue au ministère de l'économie et du commerce. Dans le domaine des **marchés publics**, la loi générale sur les marchés publics adoptée en 1998 a été modifiée par le CLP en mai 2003.

En matière de **prestation de services** et de **droit d'établissement**, la loi de promotion des investissements encourage l'injection de capitaux dans tous les secteurs de l'économie palestinienne par des sociétés tant locales qu'étrangères habilitées, du fait de leur enregistrement, à commercer en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Deux autres lois régissent l'investissement dans les parcs industriels et les zones franches: la loi sur les parcs industriels et les zones franches et la loi d'encouragement de l'investissement en Palestine. Un investisseur étranger peut être seul propriétaire d'une société sans condition de partenariat local. Il est possible d'investir dans tous les secteurs de l'économie palestinienne dans le cadre du principe de libre admission. Les devises peuvent être librement transférées, de même que les revenus tirés des investissements en Palestine peuvent être librement rapatriés. L'Agence palestinienne de promotion de l'investissement (APPI) est chargée de la mise en oeuvre.

La loi jordanienne sur les sociétés de 1964 régit l'enregistrement des sociétés en Cisjordanie, à l'exception de celles qui exercent des activités dans les territoires non autonomes de la Cisjordanie qui relèvent de l'ordonnance militaire israélienne de 1970. La loi sur les sociétés de 1929, adoptée au cours du mandat britannique, constitue le cadre juridique en vigueur pour l'enregistrement d'une société à Gaza. En Cisjordanie, l'enregistrement des sociétés relève des compétences du ministère de l'économie et du commerce, et à Gaza, de celles du ministère de la justice, qui est également chargé du droit des sociétés.

En ce qui concerne les services financiers, le système financier palestinien continue de fonctionner et reste liquide, malgré le déclin de l'économie.

La **loi sur l'activité bancaire** de 1997, révisée en 2002, puis votée par le CLP et entrée en vigueur en 2003, n'est pas pleinement mise en oeuvre. Sa révision avait pour but de l'aligner sur les principes fondamentaux édictés par le comité de Bâle. Elle stipule que les banques constituées en sociétés localement et les succursales étrangères doivent verser 10% de leurs bénéfices nets annuels dans une réserve locale jusqu'à concurrence d'un montant maximum de ses fonds propres. La loi révisée fournit aussi des directives détaillées d'audit interne et externe des banques, définit les informations à communiquer obligatoirement à l'AMP et fixe tant les règles en matière d'inspection sur place et de vérification sur dossier, que les principes applicables aux sanctions, aux liquidations et aux fusions. Le cadre réglementaire du secteur bancaire, de manière générale, est plus développé que celui du secteur des valeurs mobilières et de l'assurance. Un projet de **loi sur l'assurance**, actuellement supervisé par un comité interministériel (ministères de l'économie, des finances et de la justice) a été élaboré et attend d'être voté par le Conseil législatif palestinien. La loi sur les valeurs mobilières devrait être

examinée en première lecture en 2004. À l'heure actuelle, le ministère des finances assure par ailleurs temporairement la surveillance des échanges de titres. Ces deux lois devraient ultérieurement relever de la surveillance permanente de l'Autorité des marchés de capitaux (AMC). La loi créant cette institution attend encore la signature du président, qui l'a soumise au gouvernement pour avis, et l'élaboration de règlements et de formulaires.

Le **contrôle des finances publiques** de l'AP s'est développé au cours des dernières années, tant pour les recettes que pour les dépenses. La gestion des recettes fiscales l'a été dans le prolongement des accords d'Oslo et du transfert ultérieur des recettes d'apurement par les autorités israéliennes à l'AP grâce à la création d'un compte du Trésor unique. Les recettes, y compris celles qui proviennent d'activités commerciales de l'AP, les droits d'accise et les revenus tirés des monopoles détenus par l'AP ont été progressivement regroupés sous le contrôle direct du ministère des finances. L'étape suivante a consisté à regrouper toutes les activités commerciales dans un nouveau Fonds d'investissement palestinien (FIP). Les actifs de ce Fonds ont été contrôlés par une société d'audit internationale. En 2003, l'Autorité du pétrole a été entièrement placée sous la tutelle du ministère des finances, ce qui a contribué à un accroissement des recettes.

En ce qui concerne les dépenses, deux objectifs principaux ont été poursuivis au lendemain de la nomination du ministre des finances Salaam Fayyad: la consolidation de la gestion des dépenses en Cisjordanie et à Gaza, et la limitation des recrutements dans la fonction publique. Toutes les demandes de dépenses doivent être mises en relation avec les crédits budgétaires correspondants, les systèmes comptables de la Cisjordanie et de Gaza sont unifiés, et les banques commerciales ne peuvent plus consentir d'avances. Le relevé des recettes et des dépenses est rendu public. Toute la gestion des salaires a été placée sous la responsabilité du ministère des finances en août 2002.

La réforme de l'audit interne a débuté par la création d'une direction du contrôle interne au sein du ministère des finances. Un institut général de contrôle (IGC), placé sous l'autorité directe du président, a en outre été mis en place en 1994 et remplit la fonction d'organisme chargé de l'audit externe de l'Autorité palestinienne. L'IGC n'a toutefois pas encore transmis de rapport annuel au CLP, comme le prévoit la loi fondamentale. Son efficacité et son indépendance ont été mises en question. Il faut une nouvelle loi pour aligner le cadre juridique de l'audit externe sur les normes internationales.

En dépit de l'évolution positive constatée ces dernières années, le système palestinien de contrôle financier présente toujours des lacunes, qui rendent nécessaires la poursuite de la réforme engagée et le renforcement des capacités afin de mettre celles-ci en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

3.3. Transport, énergie, environnement recherche et innovation

Le secteur palestinien des **transports** relève des compétences du ministère des transports de l'Autorité palestinienne. En pratique, la politique de bouclage appliquée par Israël en réaction à la détérioration du conflit conditionne les mouvements de transport à l'intérieur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Le port maritime et l'aéroport de Gaza sont paralysés, en raison des préoccupations d'Israël en matière de sécurité, et l'essentiel de leurs infrastructures ont été détruites par l'armée israélienne. Les postes de contrôle permanents et ponctuels mis en place par les autorités israéliennes dans toute la Cisjordanie et la bande de Gaza ont considérablement limité les transports routiers. Les services de transport de marchandises et

de passagers par route sont fortement réduits et le fret à l'intérieur de la Cisjordanie est soumis à un pesant système de transport en chaîne.

Le secteur énergétique est largement tributaire des importations soit directement d'Israël soit de la supervision des autorités israéliennes pour les produits pétroliers. Les ressources intérieures se limitent à une production restreinte de biomasse, d'électricité et d'énergie solaire. Près de 95% de l'électricité palestinienne est produite par Israel Electricity Corporation (IEC). Le reste relève du secteur privé, principalement dans les régions isolées. Les organismes du secteur énergétique qui ont été créés sont l'Autorité palestinienne pour l'énergie (APE), chargée de superviser la politique et le développement sectoriels, et l'Autorité générale du pétrole (AGP). L'APE a constitué en 1997 la Compagnie palestinienne d'électricité (CPE). L'efficacité des services de distribution laisse à désirer et les pertes de transformation et de distribution sont de l'ordre de 25 à 30%, voire 35%.

L'environnement réglementaire du secteur palestinien de l'énergie est encore en restructuration. Une Autorité palestinienne de l'énergie a été créée et le CLP examine actuellement des projets de réglementation.

Dans le cadre d'une initiative encouragée par l'UE, l'Autorité palestinienne de l'énergie a signé trois accords avec le ministère israélien des infrastructures et Israel Electricity Corporation pour souligner les principes de coopération et organiser le secteur. Dans ce contexte, un nombre de propositions ont été discutées, incluant la possibilité de construire une installation de cogénération et une centrale et des interconnexions régionales de réseau de gaz avec Israël et les pays voisins.

L'Autorité Palestinienne dispose de ressources de gaz offshore et développe un réseau pipeline pour approvisionner ces territoires.

La loi sur l'**environnement** de 1999 fixe le cadre juridique général. L'Autorité palestinienne a défini une stratégie environnementale sur dix ans et un plan d'action national, qui ont été compromis en raison du conflit actuel. En 2002, une nouvelle Autorité de la qualité de l'environnement a succédé au ministère des questions environnementales et rend compte au gouvernement de l'Autorité palestinienne.

La plupart des activités consacrées aux questions d'environnement ont été suspendues depuis le déclenchement de l'Intifada. L'Autorité palestinienne a été bénéficiaire du soutien de la Communauté dans le cadre du programme d'actions prioritaires à court et moyen terme pour l'environnement et du programme LIFE-pays tiers, même si cette assistance est limitée du fait du conflit.

Le Grand Collège de Recherche qui fût établi par le Ministère Palestinien d'enseignement, joue un rôle central en ce qui concerne les stratégies et priorités pour la recherche académique malgré les difficultés par la mise en application causée par le conflit. Les instituts palestiniens et les universités ont participé à un grand nombre de projets sous le 5^{ème} Programme cadre et ont été sélectionnés pour plusieurs projets sous le 6^{ème} Programme cadre.