



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4 décembre 2006
SEC(2006) 1509/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE
DE VOISINAGE**

Rapport de suivi PEV

Autorité palestinienne

{COM(2006) 726 final}

Contexte et évaluation générale

Le plan d'action PEV entre l'Union européenne et l'Autorité palestinienne a été adopté le 4 mai 2005. Il a été inspiré par le programme de réforme palestinien, qui visait à mettre en place les institutions d'un État palestinien indépendant, démocratique et viable. Le plan d'action soutient notamment les réformes dans les domaines de la démocratie et de la bonne gouvernance, du développement économique et des échanges. Certaines mesures encourageantes dans la voie des réformes ont été prises entre 2005 et le début de 2006.

Après la victoire du Hamas lors des élections législatives de janvier 2006, l'UE a suspendu les contacts et la coopération politiques avec le gouvernement de l'Autorité palestinienne, en attendant l'adoption par celui-ci des principes du Quartet. De ce fait, le dialogue a été essentiellement limité au Président Abbas et à ses services, hormis certains autres contacts avec le Conseil législatif palestinien, le pouvoir judiciaire et certaines agences autonomes de l'Autorité palestinienne. Seuls les bailleurs de fonds arabes ont décidé de maintenir leur aide directe au gouvernement palestinien.

En réaction aux résultats des élections, Israël a cessé de transférer les recettes fiscales et douanières perçues au nom de l'Autorité palestinienne, tandis que certaines banques commerciales ont refusé de transférer des fonds à l'Autorité palestinienne par peur des répercussions juridiques au titre de la législation antiterroriste américaine. La plupart des bailleurs de fonds internationaux, dont l'UE, ont décidé de suspendre leur aide directe au gouvernement ou transitant par celui-ci.

En conséquence, les flux de ressources destinés à l'Autorité palestinienne se sont presque taris, plongeant celle-ci dans la plus grave crise financière depuis sa création. Les salaires des fonctionnaires, source essentielle de revenus pour une large fraction de la population palestinienne, n'ont pas été versés en totalité depuis mars.

Le dialogue de l'UE avec le Bureau du Président a donc été axé sur les moyens d'atténuer la crise humanitaire dans les territoires, surtout par le biais de la création du mécanisme international temporaire (MIT) à l'initiative de la Commission européenne, qui a permis de fournir des quantités substantielles d'aide humanitaire et d'aide d'urgence aux parties les plus affectées de la population palestinienne sans que les fonds ne transitent par l'Autorité palestinienne.

La détérioration de la situation dans le domaine de la sécurité a aggravé la crise budgétaire, étant donné que les restrictions imposées par les Israéliens aux déplacements et à l'accès entravent fortement les activités du secteur privé. L'avancement de la construction de la barrière de séparation a limité plus encore les déplacements. La réduction par Israël des permis de travail accordés aux Palestiniens a entraîné une chute des transferts de fonds. Tous ces événements ont appauvri encore les Palestiniens et ont conduit à une grave crise économique et humanitaire. Dans une telle situation, la principale préoccupation de l'Autorité palestinienne est maintenant de gérer la crise et d'éviter une catastrophe humanitaire. Les progrès enregistrés en matière de réformes en 2005 et au début de 2006 semblent maintenant fragiles bien que des résultats isolés aient été enregistrés. Dès qu'un nouveau gouvernement reflétant les principes du Quartet aura été constitué, l'UE sera disposée à engager des contacts avec lui et à reprendre sa coopération avec l'Autorité palestinienne,

notamment dans les domaines du contrôle interne des finances publiques et de la transparence. À cette fin, les priorités décelées par le plan d'action et les résultats obtenus en 2005-2006 constitueraient une base utile pour la reprise du dialogue.

Il n'est pas possible de rendre compte de manière détaillée des relations bilatérales entre l'UE et l'Autorité palestinienne dans le cadre du plan d'action PEV sans parler de la situation politique générale au Moyen-Orient. La période couverte par le présent rapport a vu une nette escalade du conflit, avec des conséquences considérables pour les populations civiles de la région.

Le présent document ne fait **pas** un tour d'horizon général de la situation politique et économique dans les territoires palestiniens. Celui-ci a été effectué pour la dernière fois par la Commission dans le rapport PEV pour l'Autorité palestinienne publié en mai 2004. Il est centré exclusivement sur les progrès accomplis au cours de la première année de mise en œuvre du plan d'action PEV.

Ce plan d'action a appuyé le programme de réforme de l'Autorité palestinienne en 2005 et au début de 2006 et certains objectifs spécifiques ont été atteints, en particulier dans le domaine de la gestion des finances publiques. La crise résultant de la formation du gouvernement dirigé par le Hamas, et la suspension par l'UE des contacts et de la coopération politiques avec ce gouvernement en attendant l'acceptation par ce dernier des principes du Quartet, n'ont pas permis de réaliser des progrès depuis lors. Les priorités à court terme sont dominées par la nécessité de concentrer l'action sur les besoins humanitaires immédiats et les autres besoins dans le domaine du bien-être.

Dialogue politique et réforme – création des institutions d'un État palestinien indépendant, démocratique et viable

Développement d'un dialogue et d'une coopération politiques renforcés

Le domaine dans lequel les progrès ont été les plus nombreux a été le renforcement du **processus démocratique** dans les territoires palestiniens, ainsi que le montrent les élections au Conseil législatif palestinien de janvier 2006. Les élections ont vu une participation impressionnante de l'électorat à un processus ouvert, transparent et régulier qui a été géré efficacement par une commission électorale centrale palestinienne professionnelle et indépendante. Les élections ont été suivies par la mission d'observation électorale de l'UE.

Le projet de plan stratégique pour le développement du **système judiciaire** a été élaboré par le comité directeur pour le développement du système judiciaire, créé par décret présidentiel en mars 2005. En 2006, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la création d'un système judiciaire indépendant, impartial et pleinement en état de fonctionner. Le volet formation du projet financé par la Commission européenne et intitulé "Attribution de pouvoirs au système judiciaire palestinien" continue de fournir une aide au Conseil judiciaire suprême indépendant et de renforcer la primauté du droit. Le projet reflète les priorités du processus de réforme en apportant un soutien institutionnel et en contribuant à l'élaboration d'un système de formation professionnelle permanent.

Ce programme de la CE concernant le système judiciaire a complété l'action commune triennale de l'UE dans le cadre de la PESC visant à soutenir la transformation de la police civile palestinienne, action menée à bien par le bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne (EUPOL: COPS).

D'une manière générale, les capacités du bureau du Président et des organes autonomes agréés de l'Autorité palestinienne ont été renforcées par le biais de l'instrument d'aide à la Politique européenne de voisinage financé par la CE. On a constaté certains progrès dans la **réforme de l'administration et de la fonction publiques** en 2005, avec l'adoption d'une loi révisée concernant tous les fonctionnaires en civil. Le plan de développement du conseil général du personnel de décembre 2005 avait pour objectif de renforcer le contrôle du recrutement et des promotions et d'établir un système unique de ressources humaines lié au système de gestion des salaires. Le programme ultérieur de réforme de la gestion publique incluait des mesures spécifiques destinées à renforcer le processus décisionnel et l'élaboration de la politique, à mettre en œuvre une planification et un établissement du budget à moyen terme intégrés, à améliorer la gestion globale de la fonction publique, à élaborer une stratégie de formation et de renforcement des capacités au niveau de l'Autorité palestinienne tout entière et à développer un système permettant d'améliorer la fourniture des services. La mise en œuvre du plan a pris fin en mars 2006.

L'UE a été en première ligne en ce qui concerne les **efforts de paix déployés au Moyen-Orient** et a participé activement au Quartet, aux côtés de ses partenaires américain, russe et des Nations unies, en vue de parvenir à un règlement global du conflit israélo-palestinien et à une solution biétatique permanente, avec Israël et un État palestinien vivant côte à côte en paix et en sécurité, conformément à la feuille de route et aux obligations que celle-ci impose aux parties.

En ce qui concerne les questions liées au statut final, le Conseil européen a appelé Israël à s'abstenir de toute mesure menaçant la viabilité d'une solution biétatique convenue, exprimant une vive préoccupation au sujet des activités d'implantation, de la construction du mur sur le territoire palestinien et des activités dans et autour de Jérusalem Est ainsi que dans la vallée du Jourdain. L'UE a confirmé qu'elle ne reconnaîtrait aucune modification des frontières d'avant 1967 autre que celles approuvées par les deux parties.

Dans ce contexte, en novembre 2005, Israël et l'Autorité palestinienne ont conclu un **“Accord sur les déplacements et l'accès aux points de passage”**, incluant des principes convenus par les deux parties pour le passage de Rafah (Gaza), avec la participation de l'UE comme tierce partie. Cet accord vise à faciliter les déplacements de personnes et la circulation des marchandises à la sortie des territoires palestiniens et à l'entrée dans ceux-ci.

Le Conseil de l'Union européenne (UE) a ensuite décidé de lancer la **“mission d'assistance de l'UE à la frontière au point de passage de Rafah”** (EU BAM Rafah) ayant pour but de surveiller les opérations à ce point de passage frontalier. Cette mission, qui a commencé le 26 novembre 2005 pour une durée initiale d'un an, a été prorogée pour une période de 6 mois supplémentaires.

À ce sujet, l'UE a récemment rappelé l'importance extrême qu'il y a à mettre en œuvre intégralement l'accord sur les déplacements et l'accès, et en particulier l'ouverture permanente de Rafah, Karni et des autres points de passage. Elle a également réitéré son appel à la libération immédiate du soldat israélien enlevé ainsi que des ministres et des parlementaires palestiniens détenus dans des prisons israéliennes.

D'une manière plus générale, le Conseil européen a exprimé le point de vue du Quartet selon lequel le gouvernement dirigé par le Hamas doit respecter et mettre en œuvre les trois principes de non-violence, de reconnaissance du droit d'Israël à l'existence et d'acceptation des accords et des obligations existants. Il a condamné la violence exercée à l'encontre de civils palestiniens ainsi que le lancement de roquettes Qassam contre des centres de population en Israël. Il a appelé l'Autorité palestinienne à prendre des mesures pour améliorer la sécurité et empêcher les attentats terroristes en Israël, notamment par le biais du désarmement des groupes pratiquant la violence et la terreur. Il a réitéré sa condamnation des exécutions extra-judiciaires.

Droits de l'homme et libertés fondamentales

Les droits de l'homme des Palestiniens continuent de faire l'objet de graves violations. Cela s'applique au droit à la vie et à la sécurité des personnes ainsi qu'au droit à la liberté personnelle et à la sécurité (notamment en ce qui concerne l'arrestation, la détention, les procédures de fouille, la torture et les mauvais traitements pendant les interrogatoires). Dans l'ensemble, tant les autorités palestiniennes que leurs homologues israéliennes sont responsables de violations. En raison de la détérioration de la situation dans le domaine de la sécurité dans les territoires et de l'occupation par Israël, la promotion des droits de l'homme fondamentaux dans les territoires a subi des reculs particuliers en 2006. La Commission européenne a continué de soutenir les organisations de droits de l'homme travaillant sur des questions telles que les droits des femmes et des enfants, la participation de la société civile, ainsi que la lutte contre la torture et la peine de mort.

Malgré des taux de croissance positifs d'environ 6 % par an pendant la période 2003-2005, le PIB réel par habitant n'a jamais retrouvé les niveaux enregistrés avant le déclenchement de l'*intifada* d'Al Aqsa. Dans les conditions actuelles de suspension des transferts de recettes douanières par le gouvernement israélien et de renforcement des restrictions commerciales et concernant la main-d'œuvre, les projections macroéconomiques pour 2006 laissent prévoir une diminution du PIB réel d'environ 18 % et un recul du PIB par habitant et du revenu des personnes physiques par habitant d'environ 21 %. Le chômage pourrait s'élever à 35 % et la pauvreté atteindre des niveaux proches de 65 % de la population. Les difficultés économiques dans la bande de Gaza et en Cisjordanie ont été aggravées par l'action conjuguée de plusieurs facteurs : la poursuite des restrictions aux déplacements et à l'accès aux points de passage entre Gaza et la Cisjordanie ainsi qu'à destination et en provenance de Gaza, la suspension du transfert des recettes douanières par le gouvernement israélien et les réductions du nombre de travailleurs palestiniens possédant un permis de travail leur permettant d'exercer un emploi en Israël.

Responsabilité financière et bonne gestion des finances publiques

La **gestion des ressources financières** a connu des améliorations importantes jusqu'à la fin de 2005. Celles-ci ont consisté en la création d'un compte unique du Trésor pour

acheminer toutes les recettes publiques au sein du budget, le paiement de tous les salaires du secteur public sur des comptes bancaires, le versement de tous les investissements publics sur le Fonds d'investissement pour la Palestine, l'élaboration de systèmes modernes d'audit interne et de contrôle au sein du ministère des finances et des principaux ministères de tutelle, ainsi qu'en la création d'un système fiscal, de TVA et douanier moderne et intégré par le biais de la mise en œuvre des systèmes de gestion informatisés ASYCUDA et PATACS.

Questions ayant trait aux échanges, réforme du marché et réforme de la réglementation

Les efforts concernant la réforme du **secteur privé** ont été particulièrement couronnés de succès, dans le sillage d'un projet de renforcement des capacités commerciales financé par la CE et d'une aide à la création du conseil des chargeurs palestiniens. Cette organisation a été créée pour faciliter les exportations vers les marchés internationaux de tous les importateurs et exportateurs palestiniens. Ce progrès est cependant menacé d'être compromis par la fermeture continue des points de passage et la détérioration de la situation dans le domaine de la sécurité.

En 2005, le groupe de travail trilatéral concernant les échanges entre la Commission européenne, Israël et l'Autorité palestinienne a discuté de la manière de renforcer le protocole de Paris, de développer la coopération technique entre Israël et l'Autorité palestinienne et d'introduire le cumul pan-euro-méditerranéen de l'origine. En 2006, les parties sont parvenues au stade final d'une déclaration ministérielle visant à faciliter les échanges entre les trois pays. La Commission est disposée à relancer ces discussions dès que la situation politique le permettra.

En ce qui concerne les questions **sanitaires et phytosanitaires**, l'Autorité palestinienne a pris des mesures à la suite du déclenchement de l'épidémie de grippe aviaire au début de 2006.

Certains progrès ont été accomplis dans le domaine des réformes législatives concernant l'économie de marché, par exemple l'entrée en vigueur en 2005 de la première loi fiscale unifiée pour l'Autorité palestinienne, qui comprend un code fiscal unique pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, ainsi que l'adoption en 2005 de la loi sur l'autorité des marchés de capitaux.

Énergie, environnement, transports et société de l'information

L'énergie et les transports constituent des domaines d'importance stratégique où la coopération israélo-palestinienne a été intense jusqu'à la fin de 2005. Grâce au concours financier de la Commission européenne, une convention de financement a été signée en décembre 2005 afin de mettre en œuvre un **programme triennal de coopération énergétique** israélo-palestinien incluant la création d'un bureau commun de l'énergie. La mise en œuvre de cette initiative a été suspendue en raison de la situation actuelle dans la région. Lorsqu'elles seront exploitées, les ressources en gaz offshore de Gaza pourraient avoir une incidence positive sur l'économie.

En 2005, les deux parties sont convenues de créer un **bureau commun des transports** destiné à encourager la coopération dans le domaine des transports. La

Commission est disposée à soutenir cette initiative également dès que les parties auront décidé de donner suite à l'accord.

La **situation** globale **dans le domaine de l'environnement**, notamment l'alimentation en eau et l'assainissement, se détériore. L'Autorité palestinienne a la qualité d'observateur à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (convention de Barcelone) et a, dans le cadre du programme d'action stratégique, élaboré un plan d'action national déterminant les actions prioritaires pour 2010. L'autorité palestinienne de l'eau participe à SEMIDE (Système euro-méditerranéen d'information sur les savoir-faire dans le domaine de l'eau) et aux conférences euro-med des directeurs dans le domaine de l'eau.

Contacts entre les peuples, éducation et santé publique

Éducation, formation et jeunesse

Le ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur a continué de mettre en œuvre le plan de développement en matière d'éducation, mais la crise en cours affecte gravement le secteur de l'éducation. L'assurance qualité et la gestion des établissements d'enseignement supérieur font l'objet d'une attention particulière. Certaines mesures ont été prises pour réformer également la formation professionnelle, par exemple la création d'un conseil pour l'enseignement et la formation professionnels.

Huit universités palestiniennes de Cisjordanie participent au programme **Tempus**.

En ce qui concerne les activités plus générales entre les peuples et liées au conflit, le **programme Partenariat pour la paix** de la Commission européenne s'est efforcé, au cours des dernières années, d'encourager la compréhension mutuelle, de favoriser l'élaboration et la prise en considération d'autres solutions politiques et de soutenir l'engagement actif de la société civile.

Santé publique

Le ministère de la santé a lancé une série d'initiatives de réformes institutionnelles et opérationnelles au cours du deuxième semestre de 2005 et des premiers mois de 2006. Ces initiatives étaient liées au volet secteur de la santé du **plan de développement à moyen terme** 2006-2008, qui présentait les activités du secteur et les ressources nécessaires à moyen terme. Le **programme d'appui au secteur de la santé**, financé par la CE, a contribué au processus de planification au niveau ministériel dans le but de mettre en œuvre des mesures d'un bon rapport coût-efficacité pour les soins primaires, secondaires et tertiaires et pour la prévention. Ce programme a dû être gelé après mars 2006.

Coopération entre la Communauté européenne et l'Autorité palestinienne

En 2005, la coopération de la Communauté européenne a été centrée sur l'appui aux réformes destinées à créer les institutions et les infrastructures de l'Autorité palestinienne nécessaires au fonctionnement d'un État viable. La fourniture de l'aide a permis à la CE de coordonner ses activités avec celles des autres bailleurs de fonds internationaux et d'exercer une certaine pression pour que certaines réformes soient

réalisées plus rapidement (par exemple, en matière de gestion financière et de transparence). La coopération de la CE en 2005 s'est élevée à 277 millions d'euros. Si on y ajoute les contributions des États membres de l'UE, le total pour l'UE dépasse **550 millions d'euros**.

En juin 2006, afin de contribuer à atténuer la crise socioéconomique, sous l'égide du Quartet, la Commission européenne et la Banque mondiale ont créé un **mécanisme international temporaire (MIT)**. Ce mécanisme permet de verser les allocations directement aux Palestiniens vulnérables, finance l'achat de combustible permettant de faire fonctionner les hôpitaux ainsi que les installations de distribution d'eau à Gaza et est doté d'un fonds fiduciaire permettant de payer les coûts de fonctionnement des ministères à vocation sociale.

Si on ajoute l'aide octroyée par l'intermédiaire des organisations internationales, de l'UNRWA et des ONG, l'assistance de la Communauté européenne à la population palestinienne atteindra 329 millions d'euros en 2006. Si on inclut les contributions des États membres, le total de l'aide accordée par l'UE en 2006 sera supérieur à **650 millions d'euros**, soit 15 % de plus qu'en 2005.