



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.10.2005
COM(2005) 458 final

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

La coopération UE-Palestine au-delà du désengagement – vers une solution biétatique

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

La coopération UE-Palestine au-delà du désengagement – vers une solution biétatique

INTRODUCTION

Au terme de près de cinq ans de terrorisme, de violence, de destruction des infrastructures et de déclin économique en Cisjordanie et à Gaza, 2005 a été l'année de l'effort concerté pour faire progresser le processus de paix. Les Israéliens et les Palestiniens ont été soutenus dans cet effort par la communauté internationale.

Le désengagement israélien de la bande de Gaza et de certaines parties du Nord de la Cisjordanie est une étape significative, qui offre la meilleure chance de paix durable qu'ait connu la région depuis de nombreuses années. L'envoyé spécial du quartet, James Wolfensohn, travaille avec détermination pour trouver une issue à l'impasse politique dans laquelle se trouvent les Palestiniens et les Israéliens depuis le début de la deuxième Intifada. Une conclusion heureuse de ses efforts pourrait offrir une occasion décisive de résoudre le conflit. La feuille de route du quartet, condition nécessaire à la création d'un État palestinien, reste la référence pour les activités de l'UE, et sa relance, l'objectif de la politique de l'UE.

Cette perspective optimiste dépend toutefois de la capacité du désengagement à apporter de réels bénéfices aussi bien aux Palestiniens qu'aux Israéliens, ainsi que de la possibilité d'exploiter la dynamique suscitée par le retrait pour poursuivre la mise en œuvre de la feuille de route. Cela implique notamment une amélioration de la sécurité pour Israël, de meilleures conditions économiques et sociales à Gaza et en Cisjordanie et des progrès vers un État palestinien capable d'assumer ses responsabilités et d'exercer les fonctions d'une démocratie moderne.

L'UE est le premier pourvoyeur d'aide aux Palestiniens, avec environ 500 millions d'euros chaque année, dont plus de la moitié vient du budget de la CE et le reste du financement bilatéral des états membres de l'UE. Elle est également un membre important du quartet. À ce titre, l'UE est en position d'apporter une contribution essentielle à l'instauration future d'un État palestinien vivant en paix avec Israël. Pour faire fructifier ce potentiel, l'UE doit à présent définir une stratégie globale à long terme pour soutenir les progrès vers la solution biétatique envisagée par la feuille de route, et pour ses relations avec un futur État palestinien.

Cette communication présente des éléments pour une stratégie complète et cohérente à l'égard de l'Autorité palestinienne et des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Il s'agit de définir les priorités de l'engagement de l'UE suite au retrait israélien de la bande de Gaza et de certaines parties du Nord de la Cisjordanie, en vue notamment de soutenir les efforts de réforme et de renforcement des institutions de l'Autorité palestinienne. Cette communication indique également certains critères clés, non exhaustifs, que la Commission considère nécessaires pour un engagement réussi suite au retrait. La Commission propose de préparer un Document de Stratégie Pays pour la Cisjordanie et la bande de Gaza sur la base des éléments présentés dans cette Communication et en accord avec le plan d'action de la politique de voisinage de l'autorité palestinienne.

Cette communication ne couvre pas les questions posées par le contexte plus large du processus de paix au Moyen-Orient. Les services de la Commission travaillent, avec le représentant spécial de l'UE (RSUE) pour le processus de paix au Moyen-Orient, à définir la position de l'UE sur des questions clés, de façon à promouvoir une approche tournée vers l'avenir au Moyen-Orient, dans une situation d'après-retrait.

1. L'ENVOYE SPECIAL DU QUARTET POUR LE DESENGAGEMENT

La désignation par le quartet de James Wolfensohn en tant qu'envoyé spécial pour le désengagement définit un nouveau contexte pour les travaux de la communauté internationale à court terme. La Commission européenne a détaché du personnel dans son équipe et est en étroite coordination avec d'autres bailleurs de fonds; elle a débloqué une enveloppe de 60 millions d'euros pour le lancement de projets devant démarrer rapidement.

L'envoyé spécial a présenté six points ou questions conjointes qui doivent être réglés par les Israéliens et les Palestiniens pour que soient créées les conditions garantissant le succès du plan de retrait et l'engagement futur de la communauté internationale des donateurs. Ces points couvrent des questions relatives aux postes-frontières, à la liaison Cisjordanie-Gaza, aux aéroports et ports maritimes, aux maisons des colonies et aux serres des colonies.

Dans le cadre des accords entre Israël et l'Autorité palestinienne sur ces points, la Commission apporte un soutien aux opérations douanières à la frontière, et a fourni des ressources pour les infrastructures, qui pourraient être utilisées pour les ports maritimes ou les aéroports.

Au-delà de la période du désengagement, l'envoyé du quartet a également présenté trois priorités sur lesquelles l'Autorité palestinienne devrait concentrer ses efforts : la stabilisation budgétaire, un plan de développement à long terme et la création d'emplois. La Commission aborde ces priorités via sa contribution au Fonds fiduciaire pour la réforme de la gestion des finances publiques de la Banque mondiale, comme cette voie multilatérale s'est avérée être le système le plus efficace dans les circonstances actuelles, ainsi qu'en débloquant des ressources pour les projets devant démarrer rapidement.

Sous réserve des progrès accomplis sur les six points, l'envoyé du quartet a proposé de doubler les ressources provenant de la communauté internationale de façon à atteindre 3 milliards d'euros par an sur les trois prochaines années. Cette proposition a été approuvée par le G8.

Les priorités présentées dans la présente communication s'inscrivent dans ce nouveau contexte.

2. REFORME DE L'AUTORITE PALESTINIENNE ET PREPARATION D'UN ÉTAT PALESTINIEN

La Commission a été l'un des rares bailleurs de fonds à maintenir son assistance au processus de réforme palestinien pendant l'Intifada, tout en fournissant une aide d'urgence massive. Pour ce faire, elle a financé des programmes ciblés de développement des institutions et fait dépendre son soutien financier à l'Autorité palestinienne de conditions axées sur la réalisation de réformes.

Toutefois, au lendemain du retrait, l'Autorité palestinienne reste confrontée à des défis de taille. Assumer de façon effective et complète la responsabilité de la sécurité et de la fourniture de services à Gaza est une tâche de grande ampleur. Dans le même temps, un programme plus global et durable de renforcement des institutions est nécessaire à la préparation d'un futur État palestinien à Gaza et en Cisjordanie.

L'UE doit centrer son assistance de façon croissante sur la promotion du renforcement des institutions par l'Autorité palestinienne. Le Bureau de la Commission à Jérusalem a préparé, suite à la conférence de Londres sur la réforme palestinienne, une stratégie de gouvernance à court terme qui a été transmise à l'AP. Cette stratégie identifie les problèmes de réforme les plus pressants et guide les activités des bailleurs de fonds internationaux, en présentant les priorités de réforme à brève échéance et le possible engagement des donateurs. Ces actions devront être conjuguées aux investissements requis pour revitaliser l'économie palestinienne et améliorer les perspectives de croissance.

Tout ceci doit venir s'ajouter aux efforts à court terme nécessaires au succès du désengagement, ainsi qu'à l'aide communautaire fournie pour répondre aux besoins humanitaires.

3. PRIORITES DU SOUTIEN DE L'UE

Les principales priorités en matière de renforcement des institutions sont d'ores et déjà exposées dans le plan d'action de la politique européenne de voisinage (PEV) UE-Autorité palestinienne. Ce plan d'action prête une attention particulière à la mise en place d'un système judiciaire viable, à l'application effective de la législation et au renforcement de l'État de droit; au renforcement des institutions et de la capacité administrative et à la poursuite des progrès réalisés dans l'instauration d'un système de finances publiques responsable. Ces priorités définies conjointement permettent de cibler le programme d'assistance financière de la Commission aux Palestiniens.

La question de la viabilité politique et économique du futur État est essentielle pour le développement de l'Autorité palestinienne, les dimensions économique et politique étant interdépendantes et indissociables. La viabilité politique requiert le renforcement des institutions démocratiques, un contrôle adéquat de la situation en matière de sécurité, la responsabilisation, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et une société civile prospère. La viabilité économique dépend dans une large mesure de l'accessibilité de Gaza et de la Cisjordanie, de la circulation en Cisjordanie, de la contiguïté territoriale et de l'interaction économique avec Israël.

Avec un déficit budgétaire de 400 millions d'euros en 2004, elle nécessitera également des politiques fiscales adaptées et une gestion fiable des finances publiques en complément des efforts visant à promouvoir la reprise économique, le commerce et les investissements. Les étalons de performance qui conditionnent le soutien budgétaire à l'Autorité palestinienne ont été et resteront déterminants pour la promotion des progrès vers une stabilisation budgétaire et la poursuite du développement d'un système de finances publiques transparent et responsable.

Viabilité politique

Priorités politiques

– **Renforcer la légitimité et la responsabilité**

Soutenir le processus électoral

– **Affermir l'État de droit**

Assister les Palestiniens dans leurs efforts de réforme du système judiciaire; élaborer une stratégie à court terme pour consolider l'État de droit, notamment la lutte contre la corruption et le crime organisé

– **Promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

Continuer à traiter la question de l'incitation au dialogue politique avec l'AP, soutenir les initiatives de la société civile en faveur des droits de l'homme

– **Accroître la sécurité**

Compléter le travail du représentant spécial de l'UE sur la transformation de la police civile

– **Stimuler la société civile**

Promouvoir les initiatives de la société civile soutenant le processus de paix au Moyen-Orient

– **Rendre l'administration publique plus efficace**

Soutenir les efforts de réforme de l'administration publique palestinienne, y compris via le jumelage

– **Jérusalem**

Développer une stratégie d'aide pour Jérusalem Est

– **Traiter la question des réfugiés au-delà des besoins humanitaires immédiats**

Contribuer à la discussion sur le rôle futur de l'OSTNU

Les efforts visant à faire progresser la réforme de l'Autorité palestinienne à court terme doivent englober l'objectif ultime consistant à garantir la viabilité politique. Cela passe par le dialogue politique, une assistance financière soumise à conditions et des programmes de soutien adaptés, notamment le mécanisme de jumelage, axés sur les objectifs suivants:

– Renforcer la légitimité et la responsabilité

Au sein de la Communauté internationale, l'UE a pris la tête du soutien aux élections, en coprésidant le groupe de soutien à la réforme électorale, en apportant une assistance technique à l'administration électorale palestinienne, en participant à des initiatives de soutien à la société civile et en déployant une mission d'observation électorale communautaire pour les élections présidentielles de janvier 2005.

La Commission dépêchera probablement une autre mission d'observation communautaire pour les élections du conseil législatif palestinien prévues pour janvier 2006. L'objectif étant de parvenir à l'autonomie de la commission électorale centrale, le soutien actuel de l'UE à la CEC devrait progressivement être remplacé par des crédits du budget de l'AP.

Critères pour l'intervention de l'UE: mise en œuvre des recommandations correspondantes du rapport sur les élections présidentielles de l'AP de janvier 2005 fait par la mission d'observation des élections de l'UE.

Après les élections, la Communauté devrait fournir une aide au renforcement des capacités permettant au Conseil législatif palestinien d'améliorer la qualité de la législation et de rendre les réformes effectives.

– Affermir l'État de droit

Dans le cadre du processus de réforme palestinienne, l'UE devrait élargir son action dans des domaines dans lesquels elle est déjà présente et où son soutien peut produire des résultats tangibles, en particulier en matière de consolidation de l'État de droit. Des efforts ont déjà été consentis grâce aux conditions prévues dans le programme de soutien budgétaire de la CE, comme l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi fondamentale et de la loi sur l'indépendance de la justice. EUCOPPS (cf ci-dessous) comporte également des éléments qui visent à moderniser le système judiciaire. Par ailleurs, le programme de la Commission visant à autonomiser la justice contribue à moderniser le système juridique palestinien.

Une stratégie à court terme analysant les nouvelles mesures nécessaires pour consolider l'État de droit, lutter contre la corruption et le crime organisé et pour promouvoir l'établissement d'un système judiciaire indépendant, impartial et qui fonctionne pleinement, est actuellement en préparation. La Commission, qui préside le groupe de soutien aux réformes locales en matière de système judiciaire, coordonne les travaux relatifs à cette évaluation globale des besoins et travaille en étroite collaboration avec le comité de pilotage de la réforme judiciaire récemment mis en place en Palestine.

Critères pour la poursuite de l'intervention de l'UE : engagement de l'AP à réformer le système judiciaire, conformément aux priorités adoptées dans le plan d'action afférent à la politique européenne de voisinage, et mise en œuvre intégrale des dispositions correspondantes de la feuille de route.

– Promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Des initiatives supplémentaires devront être prises pour soutenir les efforts visant à protéger et à promouvoir les droits de l'homme, notamment la liberté d'association, la liberté d'expression et l'indépendance des médias.

Les mesures destinées à réduire et éradiquer l'incitation à la haine et à la violence font partie de ce processus. L'éradication de l'incitation à la violence nécessitera un engagement plus fort de la société civile, mais aussi une démarche plus globale de réforme du système d'enseignement palestinien et un engagement de l'Autorité palestinienne dans la mise en œuvre des provisions du plan d'action de la politique de voisinage et la feuille de route. Ce sont là des éléments indispensables pour soutenir le processus de paix et développer une culture de tolérance, de modération, de compréhension et de respect mutuel.

– Accroître la sécurité

Créer un environnement sûr et sans danger pour tous les citoyens palestiniens par le respect de la loi et le maintien de l'ordre est essentiel au succès de l'ensemble du programme de réformes, et en fait partie intégrante. Le programme judiciaire de la Commission complète les travaux du programme du représentant spécial de l'UE en matière de sécurité et de police (EUCOPPS) ainsi que les efforts du coordinateur américain chargé de la sécurité. Avec EUCOPPS, l'UE s'est engagée dans un soutien à long terme de la transformation de la police palestinienne. Elle aidera la création d'un service de police plus efficace ainsi qu'à une amélioration de la coordination des activités des donateurs dans ce domaine. L'amélioration de la sécurité est également la première préoccupation d'Israël, qui continuera à jauger les progrès du processus de paix à l'aune du succès des efforts déployés par l'AP pour mettre fin aux incitations à la violence et démanteler les structures terroristes.

– Stimuler la société civile

La viabilité politique sera renforcée par un engagement actif de la société civile, nécessaire pour maintenir le soutien au processus de paix. Le programme de partenariat pour la paix de la Commission a joué un rôle déterminant pour promouvoir la coopération israélo-palestinienne à un niveau informel, et pour aider à maintenir la notion de dialogue dans des périodes de conflit intense. Cette orientation sera maintenue à l'avenir.

– Rendre l'administration publique plus efficace

Pour parvenir à un fonctionnement correct de l'administration publique, des réformes s'imposent dans l'ensemble de la fonction publique palestinienne. Des mesures urgentes doivent être prises pour mettre en œuvre le programme de réformes de la fonction publique et de l'administration qui vise à améliorer les performances et l'efficacité de la prestation des services. Il conviendrait que l'UE soutienne ces efforts au moyen d'une assistance technique, notamment via des projets de jumelage au cours desquels les États membres partageraient leurs compétences particulières avec l'Autorité palestinienne.

Critères pour l'intervention de l'UE: responsabilisation d'institutions publiques non-ministérielles, progrès dans la restructuration des ministères.

Deux autres questions restent importantes pour la légitimité et la viabilité politique d'un futur État palestinien: la question de Jérusalem et celle des réfugiés.

– Jérusalem

L'UE apporte un soutien actif à la population arabe de Jérusalem Est. Plusieurs mesures ont déjà été prises par la Commission européenne depuis 2002 de façon à soutenir le secteur privé, les services sociaux, et les activités culturelles et éducatives. En dépit des efforts de la communauté internationale et des engagements de la feuille de route, les institutions palestiniennes de Jérusalem Est, comme les chambres de commerce, restent fermées. Il conviendrait de poursuivre le soutien à un plan de développement intégré pour Jérusalem Est. Ces efforts devraient être accomplis dans le cadre d'une stratégie d'aide à Jérusalem Est, sans anticiper les négociations sur le statut définitif.

Dans le même temps, l'UE doit accroître l'efficacité de ses messages condamnant la recrudescence récente de l'activité de colonisation et les efforts déployés pour créer de

nouveaux «faits accomplis». La situation de Jérusalem dans le statut définitif devient plus insoluble au fur et à mesure que progresse la construction du mur de séparation à travers la ville.

- Traiter la question des réfugiés au-delà des besoins humanitaires immédiats

Le soutien international (et communautaire) aux réfugiés palestiniens est essentiellement acheminé via l'OSTNU, dont l'UE est le premier bailleur de fonds. L'Office humanitaire de la Commission (ECHO) répond également activement aux besoins humanitaires du peuple palestinien, réfugiés et non réfugiés, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, via les organisations non gouvernementales, les agences concernées des NU, et la famille Croix-Rouge. Au fur et à mesure que le processus de paix progressera, la question des réfugiés prendra de plus en plus d'importance, de même que le mandat et le rôle de l'OSTNU.

Sans anticiper le résultat des futures négociations, les camps de réfugiés n'ont pas leur place dans une Palestine indépendante. La conversion des camps en habitations permanentes nécessitera toutefois des investissements conséquents. Ce n'est là qu'un des aspects d'une solution juste au problème des réfugiés qui devront être examinés.

Viabilité économique

En dépit de la remarquable faculté de récupération de l'économie palestinienne, il reste encore à rendre la Cisjordanie et Gaza économiquement viables. Il existe en outre une forte dépendance par rapport au marché israélien, et il conviendrait d'intensifier les efforts palestiniens visant à diversifier leurs marchés. La Commission propose de consolider les réalisations de l'aide communautaire et d'élargir l'assistance de façon à jeter les bases de l'instauration d'un État palestinien économiquement viable.

Priorités économiques

- **Développer les relations commerciales bilatérales et régionales**

Améliorer l'accès au marché des produits palestiniens; fournir une assistance technique; favoriser le dialogue pour surmonter les obstacles administratifs et réglementaires; élaborer des scénarios en vue d'accords économiques avec Israël; encourager l'intégration de l'économie palestinienne dans la région

- **Mettre en place une administration douanière**

Apporter un soutien à l'administration douanière; envisager de détacher des experts; proposer d'assurer la présence d'une tierce partie

- **Reconstruire et réhabiliter la Cisjordanie et la bande de Gaza**

Fournir des fonds pour des projets d'infrastructures devant démarrer rapidement; promouvoir un afflux renouvelé d'investissements

- **Créer un environnement favorable aux investissements du secteur privé**

Soutenir les efforts palestiniens de révision du cadre juridique

– **Soutenir le secteur privé**

Travailler avec la banque Européenne d'Investissement (BEI) de façon à combiner prêts et subventions en faveur des investissements du secteur privé; fournir assistance et formation aux PME en vue d'améliorer leur capacité de gestion et leurs résultats

– **Améliorer la gestion des finances publiques**

Soutenir les efforts des Palestiniens pour moderniser leur administration fiscale; prêter assistance au développement du contrôle financier

– **Développer une économie fondée sur la connaissance**

Examiner les possibilités de soutien à l'introduction d'applications à large bande

– **Aborder la dimension sociale**

Contribuer à des programmes de protection sociale, en particulier le programme de réforme du filet de sécurité sociale de la Banque mondiale

– Développer les relations commerciales bilatérales et régionales

Le but de l'UE est de démanteler les barrières tarifaires et établir une zone de libre échange entre l'Autorité palestinienne et l'UE, couvrant tous les biens et services, et de promouvoir le commerce intrarégional et les flux d'investissements.

L'UE a déjà pris un certain nombre de mesures visant à approfondir les relations commerciales et à améliorer l'accès des produits palestiniens au marché via l'accord d'association intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération avec l'Autorité palestinienne. Des mesures destinées à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles ont été adoptées en janvier 2005. Des mesures additionnelles pour libéraliser le commerce seront aussi considérées.

Dans un contexte régional plus large, les liens commerciaux et douaniers entre Israël et l'Autorité palestinienne devront également être examinés. Il conviendra de même de voir dans quelle mesure le protocole économique de Paris¹ pourrait être révisé dans l'optique d'un futur État palestinien. L'objectif de promotion du commerce intrarégional et des investissements étaye la position de l'UE selon laquelle l'enveloppe 'douanes' AP/Israël devrait être maintenue pour l'instant. La Commission a pressé les autorités israéliennes et palestiniennes de maintenir l'enveloppe douanes dans le court terme en attendant que des accords futurs soient agréés entre les deux parties.

L'UE s'efforcera de faciliter l'intégration de la Cisjordanie et de la bande de Gaza dans des accords commerciaux régionaux, notamment le cumul pan euro-méditerranéen, comme approprié. La Commission encourage activement la coopération israélo-palestinienne. A cette fin, la Commission a organisé un groupe de travail trilatéral sur le commerce qui réunit les autorités palestiniennes et israéliennes avec les experts de la Commission. Le groupe de

¹ Le protocole sur les relations économiques a été signé à Paris le 29 avril 1994 et définit les grandes lignes des principales responsabilités économiques de l'AP et d'Israël.

travail trilatéral examinera également les voies permettant de surmonter les obstacles administratifs et réglementaires au commerce et de faciliter la mise en œuvre de l'Accord d'association intérimaire avec l'AP.

L'UE devrait encourager activement la coopération entre l'Autorité palestinienne et ses pays voisins pour renforcer les liens commerciaux existants et pour développer les activités économiques qui seraient d'intérêt commun. Les pays voisins devraient, dans ce contexte, être invités à revoir et réduire les barrières tarifaires et réglementaires.

L'Autorité palestinienne doit se préparer aux futures responsabilités dans les domaines des douanes et du commerce, et notamment au respect des règles du commerce international et au renforcement de la capacité administrative. L'UE fournira également un soutien dans ces domaines.

Critères pour l'intervention de l'UE: amélioration conséquente de la sécurité et de la situation en matière d'accès, conformément aux recommandations du rapport de la Banque mondiale au Comité de Liaison ad hoc (CLAH) de décembre 2004², et progrès substantiels sur les six points indiqués par l'envoyé spécial du quartet.

– Mettre en place une administration douanière

La Commission apporte un vaste soutien à l'administration des douanes palestinienne et collabore avec la CNUCED pour introduire un système informatisé de traitement des déclarations. Suite au retrait, l'administration douanière palestinienne de Gaza va se trouver confrontée à de nombreux défis. L'Autorité palestinienne a donc sollicité une aide supplémentaire ainsi que la présence d'une tierce partie à leurs nouvelles frontières douanières.

La Commission est prête à fournir une aide supplémentaire, telle que le financement du déploiement de douaniers, dans le cadre d'un mandat bien défini, dans le but de promouvoir la confiance et d'améliorer la capacité des autorités douanières de l'AP. La Commission examinera cette question avec les États membres et peut s'appuyer sur son expérience en matière de gestion des frontières en Europe centrale et orientale. Un tel déploiement pourrait être accompagné d'une mission d'assistance aux fonctions de contrôle aux frontières dans le cadre de la Politique extérieure de sécurité et de défense (PESD).

Critères pour l'intervention de l'UE: accord des parties sur l'emplacement des postes-frontières et le régime qui leur est appliqué et demande par les parties de la présence d'une tierce partie. L'UE devrait chercher à étendre à l'aéroport et au port maritime les garanties israéliennes sur le fonctionnement des postes-frontières terrestres.

² "Une aide importante de la part des donateurs ne peut se substituer à un environnement économique positif. Si et seulement si les parties prennent des mesures suffisantes pour ramener l'économie sur la voie d'une croissance durable, une conférence sur le financement par les donateurs sera justifiée." Stagnation ou reprise? Désengagement israélien et perspective économique palestinienne, Banque mondiale, décembre 2004.

- (Reconstruire et) réhabiliter la Cisjordanie et la bande de Gaza

Le retrait de Gaza et de certaines parties de la Cisjordanie a donné un nouvel élan aux bailleurs de fonds en faveur de la reprise des activités de reconstruction. La Commission a mis en place un mécanisme financier de soutien aux infrastructures de 40 millions d'euros, dans le contexte de son programme d'assistance financière de 2005, à coordonner avec l'Autorité palestinienne et d'autres donateurs. Plusieurs projets relatifs aux douanes, aux transports, à l'eau et à l'approvisionnement énergétique, ont déjà été identifiés.

Au fur et à mesure que le processus de paix avancera, un vaste programme de reconstruction et de réhabilitation devrait être envisagé pour l'ensemble du territoire palestinien, y compris Gaza et la Cisjordanie, conformément au plan triennal de l'envoyé spécial du quartet. Si des améliorations se produisent en matière de contexte réglementaire et de respect de l'État de droit, les efforts de reconstruction pourront se concentrer sur le court terme de façon à relancer le développement économique et à favoriser un nouvel afflux d'investissements.

Un plan de reconstruction complet nécessiterait d'inclure les transports en général, notamment la remise en état du port maritime et de l'aéroport de Gaza, l'énergie, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, la gestion des déchets solides, le développement rural et la reconstruction des institutions, en particulier les complexes de sécurité et les tribunaux. Cela ne peut se faire que dans le contexte d'un plan bien développé incluant tous les grands bailleurs de fonds et institutions financières internationales. Les travaux pourraient s'appuyer sur la base de données d'évaluation des dommages établie par la Commission, mais en s'axant davantage sur la prévision de futurs besoins plutôt que sur le simple remplacement de ce qui a été détruit.

Critères pour l'intervention de l'UE: avant tout investissement important dans les infrastructures, la circulation des personnes et des biens devra être facilitée, et les restrictions d'accès levées, et des garanties devraient être demandées à Israël quant au fonctionnement du port et de l'aéroport. Il faut une coordination avec les autres donateurs, ainsi qu'avec le ministère de la planification (y compris dans le contexte de l'amélioration du plan de développement à moyen terme).

- Créer un environnement favorable aux investissements du secteur privé

Au fur et à mesure que progresse le processus de paix, les investissements étrangers et intérieurs devraient augmenter en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Des investissements étrangers en Palestine peuvent être escomptés, ainsi qu'un intérêt de la part des entreprises israéliennes, des pays arabes avoisinants et plus lointains dans l'établissement d'activités en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Critères pour l'intervention de l'UE: Progrès en matière d'amélioration du contexte juridique et réglementaire relatif aux investissements du secteur privé.

Les investissements étrangers dépendront en particulier de l'existence et de l'application de règles transparentes et prévisibles. La Commission a déjà fourni une assistance qui vise à rédiger et/ou réviser la législation, par exemple en matière de concurrence et marchés publics. Son application nécessitera la réforme approfondie des secteurs de la justice et de la sécurité abordée plus haut.

– Soutenir le secteur privé

En dépit des effets dévastateurs du conflit sur l'économie palestinienne, le secteur privé a démontré une remarquable faculté de récupération et d'adaptation. Le secteur des PME sera le principal moteur de la croissance économique et de l'intégration régionale, contribuant à la stabilité régionale, à la création d'emplois et à une moindre dépendance vis-à-vis de l'emploi du secteur public. La formation professionnelle pourrait être particulièrement bénéfique, de même que la fourniture de micro-crédits. La Commission continuera à soutenir les efforts de l'AP pour revitaliser le secteur privé, en prenant en compte les principes de la charte euro méditerranéenne pour l'entreprise.

Critères pour l'intervention de l'UE: l'AP devra accélérer ses efforts pour créer un environnement propice au développement du secteur privé, cependant qu'Israël devra veiller à améliorer la circulation des biens et des services, conformément aux six points de l'envoyé spécial du quartet.

La Banque européenne d'investissement étudie actuellement les conditions d'une reprise des activités en Cisjordanie et dans la bande de Gaza et en Israël. La BEI et la Commission cherchent comment combiner au mieux les prêts et les subventions pour soutenir les investissements du secteur privé et promouvoir l'accès des PME aux fonds. Ceci devra s'accompagner d'un soutien destiné à améliorer la capacité de gestion.

– Améliorer la gestion des finances publiques

Un État palestinien viable doit posséder un système moderne et transparent de gestion financière. Grâce à l'enveloppe de soutien budgétaire fournie par la CE et les États membres, des améliorations notables sont intervenues dans la gestion des finances publiques de l'AP. Néanmoins, il reste nécessaire de développer plus avant un système perfectionné, transparent et responsable de budgétisation et de contrôle des dépenses publiques qui ait la pleine confiance de la population palestinienne et de la communauté internationale.

Critères pour l'intervention de l'UE: progrès dans la rédaction d'un plan de stabilisation budgétaire adéquat par l'AP, progrès dans la consolidation du système des retraites, et amélioration des capacités en matière de planification.

Dans le même temps, l'Autorité palestinienne doit améliorer l'efficacité et la rentabilité du recouvrement des recettes. La Commission aide actuellement l'AP à mettre en place un système moderne de recouvrement des recettes fiscales qui devrait à terme permettre d'accroître les revenus. Cependant, avec l'instauration d'un État palestinien doté de règles fiscales et douanières autonomes, l'AP sera également chargée de collecter la TVA et les droits de douane, tâche actuellement assumée par les autorités israéliennes sur la base du protocole de Paris. Outre les efforts visant à améliorer la transparence de la gestion du protocole de Paris et à traiter la question des pertes fiscales, un renforcement des capacités sera nécessaire pour augmenter la transparence et l'efficacité des institutions palestiniennes concernées, incluant un système statistique moderne et fiable.

– Développer une économie fondée sur la connaissance

Il convient de soutenir le développement d'une économie fondée sur la connaissance au moyen de l'enseignement supérieur et professionnel, de la recherche et du développement, afin de renforcer et de diversifier l'économie palestinienne. Le soutien communautaire, qui

s'appuie sur les recommandations du rapport sur le développement humain du PNUD, s'appliquera aussi bien à la Cisjordanie et bande de Gaza qu'à d'autres pays de la région. Un effort particulier devrait être consacré au renforcement des facilités de recherche et développement palestiniennes. Compte tenu de la situation géographique particulière de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, des applications perfectionnées telles que les connexions à large bande pourraient permettre aux particuliers comme aux organisations de combler les distances et de surmonter les obstacles physiques. Les connexions à haut débit pourraient permettre à la fois aux institutions gouvernementales et aux entreprises de communiquer et d'accéder à des services, qu'ils soient situés en Cisjordanie ou à Gaza. La bande large pourrait aussi permettre aux Palestiniens d'accéder à des services de pointe, comme la santé en ligne ou la formation en ligne. Les taux de pénétration actuels d'Internet sont toutefois extrêmement bas.

– Aborder la dimension sociale

Le développement social devrait aller de concert avec tout développement économique. Des efforts doivent être entrepris pour soutenir les catégories de la population palestinienne les plus défavorisées et améliorer les conditions de vie et de travail pour tous ainsi que compenser les effets négatifs éventuels à court terme liés à certaines réformes.

Une action structurelle s'impose pour répondre aux besoins sociaux urgents au-delà de l'aide humanitaire à court terme apportée par ECHO et d'autres pourvoyeurs d'aide. Renforcer le système des retraites contribuera à pourvoir aux besoins des personnes âgées. Un accès physique et financier minimal à l'ensemble des services sanitaires et éducatifs devrait également être obtenu. Dans le cadre de ce processus, la Commission contribue au programme de réforme du filet de sécurité sociale de la Banque mondiale.

La promotion de politiques actives de l'emploi et de l'égalité des opportunités contribuera au développement social. Des projets en matière de réduction de la pauvreté comme le micro-crédit, des systèmes de création d'emplois de base ou des programmes spécifiques visant l'intégration socio-économique des catégories les plus vulnérables de la population (jeunes adultes, femmes, personnes handicapées) devraient être favorisés de façon à améliorer l'accès aux biens et services élémentaires.

4. FACILITER LA COOPÉRATION ISRAËLO-PALESTINIENNE

Dialogues sur les mesures à prendre

La viabilité de la Cisjordanie et de la bande de Gaza exigera une coopération totale et active avec Israël.

La Commission a investi des ressources considérables dans la facilitation de la coopération et des contacts entre les autorités israéliennes et palestiniennes afin d'encourager le dialogue et de créer la confiance. Ceci a été obtenu en identifiant des questions et des domaines d'intérêt commun pour les deux parties.

Certains d'entre eux sont indiqués dans les plans d'action pour Israël et l'Autorité palestinienne adoptés dans le cadre de la politique européenne de voisinage de l'UE. Des réunions trilatérales dues à l'initiative de la Commission ont déjà été organisées dans les domaines de l'énergie, des transports et du commerce.

La Commission est en train d'établir un programme de coopération en matière énergétique dans l'optique de renforcer la sécurité commune des approvisionnements en énergie. Dans ce contexte, un bureau de l'énergie commun sera établi et un accord commercial devrait être atteint, traitant des échanges d'électricité entre les deux parties conformément aux standards internationaux. Un bureau commun des transports est également en cours d'établissement entre les parties couvrant la planification des infrastructures de transport et la facilitation du transport des biens et personnes.

La Commission forme le vœu que des progrès similaires soient accomplis sur les questions commerciales. Ces efforts devraient se poursuivre et être étendus à des domaines tels que la coopération douanière, l'environnement, la science et la technologie et, comme approprié, les questions de justice et affaires intérieures. Il conviendrait également d'utiliser les possibilités de coopération régionale dans le cadre de la politique européenne de voisinage entre l'Autorité palestinienne, Israël et la Jordanie.

Médiation d'une tierce partie dans le cadre du processus de paix

Outre ces efforts de la Communauté, la Commission reconnaît l'importance de la médiation/facilitation d'une tierce partie dans le conflit afin de garantir que le dialogue ait lieu et de susciter une plus grande confiance entre les parties. L'envoyé spécial du quartet, qui a été régulièrement présent sur le terrain, a joué un rôle positif dans le cadre du retrait israélien de Gaza et de certaines parties du Nord de la Cisjordanie. La Commission a soutenu ses efforts sur le plan financier et en détachant l'un de ses fonctionnaires expérimentés. Elle se féliciterait d'un renouvellement du mandat d'un envoyé du quartet, lequel serait étendu tant dans sa durée que dans sa portée.

Mise en œuvre de l'accord d'association intérimaire

Au fur et à mesure des progrès accomplis sur les questions ayant trait au statut définitif, l'UE devrait être prête à engager des négociations sur un accord d'association à part entière. Dans l'intervalle, la consultation d'Israël et de l'Autorité palestinienne est nécessaire pour développer l'accord d'association intérimaire de la CE avec l'OLP (pour le bénéfice de l'autorité palestinienne) et appliquer celui-ci plus efficacement. Les consultations devraient avoir pour objectif de résoudre les difficultés rencontrées par les producteurs palestiniens et communautaires pour avoir accès à leurs marchés respectifs (difficultés dues notamment aux problèmes administratifs auxquels sont confrontés les exportateurs aux frontières douanières israéliennes). L'UE devrait par ailleurs continuer de demander avec insistance la reconnaissance pleine et entière de l'accord intérimaire d'association par Israël.

5. AMELIORATION DE L'EFFICACITE ET DE LA VISIBILITE DE L'UE

Les efforts et les activités de l'UE doivent être plus visibles afin que notre message politique et notre message de réforme en soient renforcés. L'Union devrait intensifier ses efforts pour présenter ses messages de manière coordonnée.

Coordination au niveau international

En ce qui concerne l'aide, il existe déjà une coordination étroite avec l'envoyé spécial de l'UE et les États membres et avec les partenaires au niveau international, dont les États-Unis, Israël et les institutions financières internationales. La Commission participe activement aux travaux

du quartet et des organismes créés par celui-ci, tels que la *task force* chargée de la réforme palestinienne et les organismes locaux de coordination des donateurs, à savoir le Comité Local de Coordination de l'Aide (CLCA). Pour un suivi de la conférence de Londres sur la réforme palestinienne, la Commission, conjointement avec la Banque mondiale, a présenté des propositions de rationalisation des structures de coordination des donateurs. La Commission travaillera étroitement avec l'envoyé spécial du quartet et avec les organismes locaux de coordination pour assurer une coordination effective de l'action internationale.

La Commission est en contact régulier avec la communauté internationale des donateurs ainsi qu'avec les institutions financières internationales et joue un rôle actif au sein du AHLC. La coopération avec le FMI a été importante, en particulier dans le contexte du programme de soutien budgétaire de la Commission en faveur de l'Autorité palestinienne. Conjointement avec la Banque mondiale, la Commission a mis en place le Fonds fiduciaire pour la réforme de la gestion des finances publiques, qui s'appuie sur le mécanisme établi pour les soutiens budgétaires précédents fournis par la Commission. Le Fonds fiduciaire a été initialement conçu comme une mesure provisoire destinée à remédier au déficit budgétaire de l'Autorité palestinienne. Un instrument plus durable devra prendre sa suite.

Un centre d'échange d'informations concernant l'aide de l'UE

Les efforts visant à coordonner les ressources des États membres et de la Communauté plus étroitement pour appuyer les principaux objectifs d'action de l'UE - par le biais d'un centre local d'échange d'informations - amélioreront la visibilité de l'aide accordée par l'UE. Ils devraient comprendre une circulation régulière d'informations concernant les programmes et projets communautaires et bilatéraux, ainsi que des mesures visant à faciliter la planification et le partage des charges selon les compétences des États membres et de la Commission.

Dans un premier temps, une priorité devrait être donnée à la mise en œuvre des mesures définies dans la stratégie à court terme sur la gouvernance préparé par le Bureau de la Commission de Jérusalem, à la suite de la conférence de Londres. Les États membres devraient être invités à participer aux travaux effectués dans ce cadre dans le but de faciliter la cohérence. Alors que les États membres continueraient d'assumer la responsabilité de la gestion des fonds nationaux, les stratégies nationales d'aide devraient refléter la stratégie adoptée par l'UE et être guidée par celle-ci. Un comité de politique constitué de tous les contributeurs pourrait par exemple être créé afin d'assurer la coordination des dépenses et l'établissement d'un ordre de priorité parmi celles-ci au sein de l'UE et avec l'Autorité palestinienne. Un tel comité devait aussi assurer la complémentarité et déterminer les cas où l'utilisation de fonds communs ou d'un cofinancement serait souhaitable. La Commission devrait jouer un rôle moteur au sein de ce mécanisme.

Dans un second temps, si les États membres sont d'accord, nous pourrions penser à étendre ce mécanisme à d'autres domaines d'aide, par exemple les infrastructures. L'UE pourrait aussi à court terme améliorer la "mise en évidence" de son aide et lancer une campagne de sensibilisation dans la région.

La coordination des ressources de la communauté devrait également être accompagnée d'une mise en commun de l'information des bailleurs afin de garantir que les fonds sont correctement dépensés.

À moyen terme, l'UE pourrait envisager de créer un fonds spécial de reconstruction ou une Agence de l'UE pour la reconstruction, en s'appuyant sur l'expérience positive de l'UE de la reconstruction post-conflit dans les Balkans.

Ressources financières

L'amélioration de la visibilité est la contrepartie nécessaire des ressources budgétaires supplémentaires qui peuvent éventuellement être explorées en réponse à l'approbation par le G8 des appels de M. Wolfensohn à une augmentation significative de l'aide financière. Au cours du sommet du G8 de Gleneagles, M. Wolfensohn a présenté les grandes lignes de son programme de développement qui prévoit que l'aide financière en faveur de la Cisjordanie et de Gaza s'élèvera à 3 milliards d'euros annuellement au cours des trois prochaines années. Ceci représente plus du double des efforts actuellement accomplis par la communauté internationale des donateurs. Une telle augmentation ne sera possible que s'il s'agit d'un effort commun impliquant un partage important des charges, notamment de la part des pays arabes.

Compte tenu du rôle joué par la Commission, qui est le principal pourvoyeur de fonds des Palestiniens, il est probable que la réponse à la demande de l'envoyé spécial du quartet corresponde à une augmentation du soutien de la Communauté comprise entre environ 200 et 300 millions d'euros par an, accompagnée d'une augmentation de l'aide bilatérale fournie par les États membres.

Ces ressources seraient affectées aux priorités définies dans le présent document, avec comme objectifs la viabilité budgétaire, le renforcement des institutions et l'amélioration de la situation économique grâce à une augmentation des investissements.

Toutefois, pour que ces ressources supplémentaires importantes aient une incidence sur la situation économique en Cisjordanie et à Gaza, il faut que des progrès significatifs soient accomplis dans le domaine de la politique de sécurité et d'accès. C'est ce qu'a souligné la Banque mondiale dans son rapport de 2004 et ce qui a également été approuvé par le Comité de Liaison ad hoc (CLAH) en décembre 2004.

La Commission présentera ultérieurement, en donnant davantage de précisions, des propositions de ressources supplémentaires dans le budget 2006, pour début 2006 au plus tard, en tenant compte des marges financières disponibles, notamment l'instrument de flexibilité. Celles-ci prendront également en compte l'état d'avancement du plan dit "six points plus trois" de l'envoyé du quartet, des projets plus détaillés des Palestiniens et des consultations supplémentaires de la communauté internationale.

6. CONCLUSION

Pour que l'UE appuie efficacement un nouveau lancement de la feuille de route (condition nécessaire pour la création d'un État palestinien), États membres et la Commission doivent concerter leurs positions sur les questions importantes afin que nos messages aient encore plus d'effet. Cette concertation devrait définir en particulier une stratégie de l'UE au cas où les progrès seraient interrompus en raison, par exemple, de la fin de la période de calme et d'une reprise du conflit, de l'absence d'avancées sur les six questions communes présentées dans leurs grandes lignes par l'envoyé spécial du quartet James Wolfensohn, de la poursuite du

développement de l'activité des colonies en Cisjordanie ou des effets du mur de séparation. Elle nécessitera également une meilleure coordination de l'aide.

Compte tenu de tous ces éléments, la Commission invite le Conseil à :

- approuver les objectifs et les priorités exposés dans la présente communication comme base de l'action de la Communauté européenne;
- prendre acte de l'intention de la Commission d'élaborer, sur la base de la présente communication, un document de stratégie concernant l'aide de la Communauté en faveur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, ainsi qu'un programme indicatif national pluriannuel concernant ces deux régions;
- approuver de meilleurs mécanismes de coordination des actions de l'UE, reflétant ainsi la proposition de la Commission de jouer le rôle de "centre d'échange" pour la coordination afin de maximiser les effets de l'aide financière de l'UE;
- confirmer l'objectif de la négociation d'un accord d'association avec l'Autorité palestinienne, œuvrer de façon à garantir la mise en œuvre intégrale de l'accord d'association intérimaire CE-AP, notamment la création des structures nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action afférent à la politique européenne de voisinage et s'efforcer d'obtenir des assurances de la part d'Israël concernant la reconnaissance de l'accord d'association intérimaire.

La Commission invite l'autorité budgétaire à :

- examiner la nécessité, sur la base des propositions de la Commission, d'accroître l'aide financière communautaire en faveur des Palestiniens au cours de la période 2006-2008 à la lumière du programme triennal de développement palestinien annoncé par l'envoyé spécial du quartet.