



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/50/4
28 juillet 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquantième session

Genève, 6-17 octobre 2003

Point 6 b) de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT SUR L'ASSISTANCE DE LA CNUCED
AU PEUPLE PALESTINIEN**

Établi par le secrétariat de la CNUCED

Résumé

Après trois années de recul économique ininterrompu et de dévastation généralisée, la situation du territoire palestinien occupé s'apparente, en 2003, à celle d'une économie ravagée par la guerre. Les études comparatives réalisées sur les conséquences économiques des guerres dans des pays sortant de conflits permettent de cerner la vraie nature de la situation palestinienne: dégradation structurelle et croissance négative persistante; baisse des capacités d'exportation et formation d'un déficit commercial intenable; pressions budgétaires du fait de l'écart entre les dépenses et les recettes et de l'aggravation du déficit budgétaire; développement d'activités non marchandes et déstructuration de l'économie; détérioration des revenus en valeur réelle de la consommation par habitant et de l'épargne; accroissement de la dépendance extérieure et généralisation de la pauvreté. Les pertes de revenus et de capital, aussi bien humain que physique, enregistrées entre 2000 et 2003 et les résultats de l'ensemble des secteurs de l'économie sont à tel point conformes aux situations typiquement rencontrées dans des pays dévastés par la guerre qu'il est indispensable de reconnaître cet état de fait pour élaborer des politiques et des stratégies valables de redressement et de développement.

Les appellations employées dans le présent rapport et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

L'État de Palestine évoqué dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité de l'ONU doit s'efforcer de tirer profit de toutes les expériences et «meilleures pratiques internationales» concernant la relance du développement dans une situation de sortie de conflit. Le développement économique et la politique commerciale doivent se fonder sur une bonne compréhension de tout ce qu'implique le fait d'être une économie de petite taille, enclavée et dévastée par la guerre – ce qui n'empêche pas d'arrêter un certain nombre d'objectifs nationaux ambitieux pour les quelques années à venir. Tout en restant nécessaires, les opérations de secours ne doivent plus être prises isolément de l'aide au développement. À cet égard, le rôle du secteur des entreprises palestiniennes, décimé par la guerre et par les incertitudes, prend une importance particulière. Renforcer la contribution des entreprises aux efforts de développement doit aussi s'inscrire dans le contexte d'une stratégie de développement cohérente qui tienne compte des changements structurels qui se sont produits dans l'économie. Par ses activités de coopération technique, la CNUCED continue d'apporter au peuple palestinien une assistance concrète devant lui permettre de mieux faire face à toutes ces difficultés.

TABLE DES MATIÈRES

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
I. L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE RAVAGÉE PAR LA GUERRE, 2000-2003	4
A. Conflit prolongé: impact sur l'économie	4
B. Résultats macroéconomiques et conjoncture globale	7
C. Réaction du secteur privé à la crise: ménages et entreprises	12
D. Rapprocher les secours d'urgence de l'aide au développement: le rôle du secteur privé palestinien.....	14
II. ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN.....	17
A. Cadre d'action, objectifs, et activités réalisées	17
B. Activités opérationnelles en cours	18
C. La CNUCED face à la crise économique palestinienne: nouvelles activités proposées	19
D. Mobilisation de ressources, coordination et harmonisation.....	20
 Tableau 1. Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza à l'exclusion de Jérusalem-Est): indicateurs clés pour certaines années	 9

Chapitre I

L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE RAVAGÉE PAR LA GUERRE, 2000-2003

1. Plus encore qu'en 2002, lorsque le secrétariat a présenté son dernier rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien, trois facteurs imposent une réappréciation quantitative de la problématique du développement. Le premier de ces facteurs est le début de la mise en œuvre de la «Feuille de route axée sur des résultats en vue du règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États», définie par la communauté internationale et acceptée aussi bien par Israël que par la Palestine en tant que cadre de référence pour la période à venir¹. Si les parties parviennent à prendre les premières mesures prévues, c'est à la mise au point d'une «Feuille de route économique» qu'il faudra immédiatement s'atteler, et celle-ci devra faire l'objet de toute l'attention voulue pour que le processus politique ait une chance d'aboutir. Le deuxième facteur est l'impact d'un conflit de trois ans sur l'économie palestinienne. Pour passer d'une économie ruinée par la guerre à une économie réellement en développement, l'État de Palestine évoqué dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies devrait pouvoir s'appuyer sur les expériences fructueuses (ou moins fructueuses) menées de par le monde pour mettre une économie sur les rails d'une croissance et d'un développement soutenus. Un troisième défi nouveau en cette période de transition entre l'actuel mode de confrontation et une situation d'après conflit est d'élaborer une politique et une stratégie de développement national plus cohérentes, mieux définies et plus prudentes. À tous ces égards, la CNUCED mène des travaux de recherche et des activités opérationnelles ou utiles à ses homologues palestiniens, comme en témoignent les demandes d'assistance de plus en plus nombreuses qui lui sont adressées par l'Autorité palestinienne (voir le chapitre II).

A. Conflit prolongé: impact sur l'économie

2. À la mi-2003, le peuple palestinien avait subi des décennies d'instabilité et de difficultés lourdes de conséquences économiques et sociales, avec une occupation militaire israélienne et depuis 1994 une autonomie de gouvernement intérimaire limitée, le tout ponctué de longues périodes de soulèvement populaire et de confrontation violente, dont la plus récente avait débuté trois ans auparavant. Ces conditions ont, dans une mesure jusqu'alors insoupçonnée, transformé de fait le territoire palestinien occupé en une «économie dévastée par la guerre»: on y est en présence de la plupart des caractéristiques propres à l'économie de pays en proie à des guerres ou à des conflits². Définir la situation de l'économie palestinienne en ces termes est justifié au vu de plusieurs facteurs qui continuent à en compromettre le fonctionnement:

- Accumulation de distorsions et de déséquilibres structurels en raison d'une intégration asymétrique dans l'économie israélienne pendant la période d'occupation 1967-1993;
- Grande vulnérabilité aux effets de chocs extérieurs successifs (1988, 1991, 1993, 1996);

- Progrès économiques partiels et fragiles pendant la période intérimaire 1994-2002;
- Destruction d'infrastructures et pertes de revenus dans tous les secteurs de l'économie depuis l'éclatement en 2000 d'un conflit armé continu.

3. Les études récentes sur l'impact des guerres et des conflits sur l'économie des pays en développement mettent en lumière l'ampleur des changements subis, qui persistent et perdurent une fois les hostilités terminées³. La CNUCED a analysé cette typologie d'économie ruinée par la guerre en appliquant 25 indicateurs comparatifs aux résultats effectivement obtenus par l'économie palestinienne dans les différentes phases de conflit de la période 1990-2003. Si la période 1990-1999 a vu quelques tendances contraires, l'économie palestinienne affiche néanmoins depuis 2000 nombre de caractéristiques rencontrées dans divers pays en développement, de différentes régions du monde, qui ont été confrontés à des conflits d'un coût économique et social considérable.

4. Le secrétariat publiera prochainement une étude approfondie sur cette analyse comparative⁴; une étude complète portant sur 20 pays en développement dresse d'ores et déjà dans ses conclusions une liste des principales conséquences économiques des guerres qui caractérisent en grande partie l'économie palestinienne depuis 2000⁵. Ces conséquences s'ajoutent aux morts et aux blessés ainsi qu'au lourd coût humain de la détérioration des services publics, en raison des incidences sur la mortalité infantile, la nutrition et la santé:

a) *Facteurs structurels*: dépendance à l'égard d'un nombre restreint de secteurs d'exportation; vulnérabilité aux chocs extérieurs; approfondissement et élargissement de la pauvreté; impact intersectoriel de la guerre; incertitude prolongée; destruction et dégradation d'infrastructures physiques; et déséquilibres de la balance des paiements. *La croissance économique diminue dans tous les secteurs; la détérioration des taux de mortalité infantile et des niveaux de nutrition se traduit par des coûts humains;*

b) *Contraintes extérieures*: diminution de la croissance des recettes d'exportation; baisse des niveaux d'exportation en valeur absolue; flux de ressources extérieures (aide humanitaire, aide budgétaire) non déterminés par des critères économiques; couverture des arriérés par de nouveaux emprunts, d'où augmentation de l'endettement; et apparition de marchés financiers parallèles et de systèmes de doubles prix. *La capacité d'exportation tend à diminuer alors que la capacité d'importation se maintient, d'où le creusement d'un déficit commercial intenable;*

c) *Contraintes budgétaires*: pression croissante sur les dépenses publiques; décalage entre les allocations de ressources publiques nominales et réelles; et rétrécissement de la base de recettes publiques. *Bien que la part des recettes publiques dans le produit intérieur brut (PIB) puisse se maintenir en temps de guerre, les dépenses excèdent les recettes et conduisent à des déficits budgétaires croissants;*

d) *Réaction du secteur privé (entreprises)*: réorientation des activités vers des biens non marchands; conséquences diverses des réductions d'investissement des grands groupes, des entreprises publiques et des petites et moyennes entreprises (PME); fuite des capitaux et réorientation des placements financiers de capital fixe et avoirs en monnaie nationale en capital non fixe et avoirs en devises; création de quasi-rentes, la composition de l'investissement

se modifiant au détriment des investissements à vocation productive. *Sur une période prolongée, ces facteurs, combinés les uns aux autres, peuvent favoriser une déstructuration de l'économie;*

e) *Réaction du secteur privé (ménages):* la demande des ménages est supérieure à une offre réduite, ce qui se traduit par une inflation contenue sur le marché officiel contrastant avec une inflation ouverte sur les marchés parallèles; la répartition des revenus réels des ménages se détériore; les pauvres, dont l'accès aux quasi-rentes et à la protection sociale officielle est plus réduit, font les frais de la guerre; les structures d'emploi se désagrègent; on assiste à une «redistribution du portefeuille» de ressources en main-d'œuvre des ménages et à une transformation radicale du marché du travail. *La chute du niveau de consommation par habitant qui en résulte, conjuguée à la baisse de l'épargne intérieure, entraîne une dépendance extérieure (aide) accrue.*

5. Comprendre la structure et le fonctionnement de l'économie palestinienne dans ce contexte permet d'aborder et d'analyser avec profit sous un angle nouveau des problèmes et des phénomènes déjà anciens. Autrement dit, les prochaines politiques et aides «d'après conflit» devront être qualitativement différentes de celles qui ont suivi les précédents chocs et bouleversements. Après 1993, l'euphorie et le sentiment largement partagé qu'une nouvelle ère de coopération économique régionale israélo-palestinienne commençait appelaient une politique économique flexible et ouverte et une assistance internationale en phase avec les impératifs politiques du processus de paix. Même les fortes perturbations des relations économiques israélo-palestiniennes en 1996-1997 et les pressions internes de plus en plus grandes exercées sur l'Autorité palestinienne pour qu'elle se montre plus efficace n'ont pas suffi à imposer l'idée qu'une réforme et une réorientation de grande ampleur étaient nécessaires. Le bilan contrasté de la période intérimaire sur le double plan du développement économique et institutionnel (l'Autorité palestinienne n'ayant pas été capable d'obtenir à l'horizon 2000 tous les résultats qu'elle escomptait ou qu'elle espérait) s'est encore dégradé du fait de la détérioration rapide de la situation à partir du mois d'octobre 2000. L'urgence humanitaire a depuis retenu toute l'attention de l'Autorité palestinienne et de la communauté internationale, et il reste à évaluer les conséquences plus profondes qui se feront sentir sur le plan du développement.

6. Pour toutes ces raisons, la phase de redressement économique et de «construction de la paix» qui s'annonce dans la région ne peut avoir pour simple objectif le retour à la situation antérieure à l'année 2000 – qui, par ses lacunes, a conduit aux événements ultérieurs. L'aide humanitaire et les secours, toujours nécessaires, ne doivent plus être séparés de l'aide au développement. Dans le même ordre d'idées, les efforts doivent se concentrer non pas sur la réforme d'une Autorité palestinienne qui n'a été prévue que pour une période limitée, intérimaire, mais sur la définition de la vision, des politiques et des institutions d'un État de Palestine indépendant, démocratique et viable, comme il est demandé dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité de l'ONU et dans la Feuille de route. Dans cette optique, le nouvel État de Palestine devrait s'efforcer de bénéficier de toutes les expériences et de toutes les «meilleures pratiques internationales» dont il est possible de s'inspirer en matière de développement.

7. En complément des mesures politiques et des mesures ayant trait à la sécurité exposées dans la Feuille de route, une série de mesures de relance de l'économie a été proposée à Israël par l'Autorité palestinienne dans le but d'atténuer rapidement des difficultés qui n'ont cessé de s'intensifier depuis 2000. Il n'en reste pas moins que le développement économique et

la politique commerciale doivent se baser sur une bonne compréhension de ce qu'implique pour le nouvel État (dans la phase III de la Feuille de route, dans ses frontières provisoires) le fait d'être un petit pays sans littoral dont l'économie a été ravagée par la guerre et dont la souveraineté n'est en outre pas totale, et ce, bien qu'il se soit fixé un certain nombre d'objectifs économiques et politiques nationaux ambitieux pour les années à venir. Dans le même esprit, la coopération internationale en faveur du peuple palestinien doit plus que jamais s'appuyer sur la demande – la demande d'un gouvernement palestinien responsable et techniquement compétent et d'une économie de marché reconstruite et dynamique – et sur une conception du développement souhaitable déterminée par le peuple palestinien lui-même.

B. Résultats macroéconomiques et conjoncture globale

8. Les restrictions imposées à la circulation des biens et des personnes du fait de la politique de bouclage des territoires et du repli économique ont eu des répercussions socioéconomiques profondes, qui se sont notamment traduites par une forte chute de la consommation privée et publique, des investissements, des exportations et des revenus du travail provenant des personnes employées en Israël. Ces changements n'ont fait que renforcer encore les faiblesses structurelles dues à une occupation prolongée et une vulnérabilité accrue. Les résultats économiques palestiniens n'ont cessé de se dégrader depuis septembre 2000, et davantage encore depuis mars 2002 avec le renforcement des mesures de sécurité israéliennes et de la politique de bouclage intérieur et extérieur imposée au territoire palestinien. Le produit intérieur brut (PIB) palestinien a diminué de plus de 22 % en 2002, alors qu'il avait déjà perdu 24 % en 2001 (voir le tableau 1). Les prévisions de croissance pour 2003 sont négatives. En valeur réelle, l'économie palestinienne a perdu au cours des trois dernières années la totalité de la croissance enregistrée sur les 15 années précédentes, le PIB réel s'établissant aujourd'hui en dessous de son niveau de 1986⁶. La perte de revenu national depuis septembre 2000 a atteint 5,4 milliards de dollars, chiffre supérieur au revenu national brut (RNB) pour l'ensemble de l'année 1999. Le RNB par habitant est ainsi tombé en 2002 à 46 % de son niveau de 1999 pour s'établir à 755 dollars. De ce fait, plus de deux millions de Palestiniens vivent maintenant en dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour dans le territoire occupé, et le taux de chômage annuel moyen a atteint un niveau sans précédent de plus de 40 %, voire plus de 50 % dans la bande de Gaza⁷.

9. Aux pertes de revenu directes s'ajoutent les dommages physiques causés à l'économie palestinienne, estimés à 370 millions de dollars pour la période allant de septembre 2002 à avril 2003 et à un total de 1,1 milliard de dollars depuis octobre 2000⁸. Sont comptabilisés ici les dommages causés aux infrastructures privées et publiques, aux bâtiments, aux équipements, et aux services publics de distribution; ils représentent une forte diminution du stock de capital et par-là même de la capacité d'approvisionnement de l'économie. Cette érosion imposée des capacités de production, associée au régime de bouclage du territoire et à la baisse soutenue du revenu, crée de fait une économie de subsistance fortement dépendante de l'agriculture, ainsi que du secteur informel sous la forme de «petits emplois» dans les services, d'activités commerciales et de rentes. Ce qu'il reste du secteur manufacturier palestinien n'a pas accès aux crédits nécessaires au renouvellement des équipements et est confronté à des coûts de production et de transaction si élevés qu'il est de moins en moins capable de concurrencer sur le marché intérieur les importations en provenance d'Israël.

10. Les effets de la guerre se ressentent aussi dans la structure de l'économie. La part du secteur manufacturier dans l'économie est ainsi passée de 16 % en 1999 à 14 %, selon

les estimations, en 2002, ce qui représente une perte de plus de 27 000 emplois. La part du secteur du bâtiment dans le PIB a diminué de moitié, s'établissant à 6 % en 2002, tandis que celle de l'agriculture, à l'inverse, passait de 11 % en 1999 à 15 % en 2002. De même, la part de l'administration et des autres services publics est passée de 42 à 45 %. Le commerce et le tourisme ont suivi une évolution similaire à celle de l'économie et se sont donc maintenus à un niveau d'environ 14 % du PIB. L'impact sur l'économie et sur l'emploi de la crise actuelle a donc été extrêmement fort dans le secteur manufacturier et dans l'industrie de la construction, mais l'agriculture et l'administration publique ont résisté et ont maintenu des niveaux minimaux d'emploi et de demande globale, préservant ainsi l'économie d'un effondrement total.

11. Une crise économique de cette ampleur a inévitablement provoqué une baisse du niveau de vie et de la qualité de vie de toutes les couches de la société palestinienne. Cependant, envers et contre tout, l'économie palestinienne continue, même au ralenti, à fonctionner. Il semble y avoir trois grandes raisons à cela: a) la résilience dont la société palestinienne fait preuve, et les filets de sécurité informels et les réponses novatrices qu'elle a mis en place pour faire face à la crise – voilà peut-être le facteur le plus remarquable des trois; b) la capacité de l'Autorité palestinienne de fonctionner et d'employer près d'un tiers des actifs actuels; et c) la hausse des versements de donateurs pour assurer la solvabilité budgétaire et financer des opérations de secours et les efforts de développement.

Tableau 1

Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza à l'exclusion de Jérusalem-Est): indicateurs clés pour certaines années

	1995	1999	2000	2001 (est.)	2002 (est.)
Résultats macroéconomiques					
PIB – en millions de dollars É.-U.	3 225	4 201	4 108	3 138	2 308
RNB – en millions de dollars É.-U.	3 699	4 932	4 793	3 528	2 594
PIB par habitant – en dollars É.-U.	1 299	1 391	1 304	951	671
RNB par habitant – en dollars É.-U.	1 490	1 633	1 522	1 069	755
Croissance du PIB réel (%)	6,1	8,6	-5,6	-24,4	-22,1
Croissance du RNB réel par habitant (%)	7,9	4,1	-10,7	-26,8	-22,7
Absorption (% du PIB)	147	160	152,4	153,0	155,0
Inflation (IPC – % annuel)	10,8	5,5	2,8	1,2	5,7
Population et emploi					
Population (millions)	2,48	3,02	3,15	3,30	3,44
Chômage (% de la main-d'œuvre)	18,2	11,8	14,1	25,5	31,3
Nombre total d'emplois (milliers)	417	588	597	508	486
Dans le secteur public	51	103	115	122	125
En Israël et dans les colonies	68	135	116	70	50
Solde des finances publiques (% du PIB)					
Recettes publiques	13,2	23,7	23,1	8,6	13
Dépenses courantes	15,3	22,5	29,1	34,9	43,4
Total des dépenses	25,5	29,9	34,3	41,9	52,2
Solde courant	-2,1	1,2	-5,9	-26,3	-30,4
Solde global	-12,3	-6,2	-11,1	-33,3	-39,2
Balance des paiements (millions de dollars É.-U.)					
Exportations de biens et services	499	684	657	329	197
Importations de biens et services	2 176	3 353	2 926	2 103	1 671
Balance commerciale (% du PIB)	-52,0	-63,6	-55,2	-56,5	-63,9
Balance des comptes courants (% du PIB)	-19,7	-31,7	-21,0	-21,2	-24,0
Balance commerciale avec Israël (millions de dollars É.-U.)	-1 388	-1 644	-1 583	-1 268	-1 047
Balance commerciale avec Israël (% du PIB)	-43,0	-39,1	-38,5	-40,4	-45,4
Balance des comptes courants avec Israël (% du RNB)	-21,1	-14,3	-15,8	-22,7	-27,1
Importations en provenance d'Israël/ consommation privée de l'Autorité palestinienne (AP) (%)	56,5	52,4	52,5	50,4	54,5
Total des échanges de l'AP avec Israël/ total des échanges d'Israël (%)	3,9	3,9	3,0	2,3	1,8
Échanges de l'AP avec Israël/ total des échanges de l'AP (%)	79,6	68,5	73,4	73,90	74,0

Sources: Les données rétrospectives émanent du Bureau central palestinien de statistique; les données relatives aux échanges commerciaux d'Israël proviennent du Bureau central israélien de statistique (Bulletin mensuel de statistiques); les données pour 2001 et 2002 sont des estimations calculées par le secrétariat de la CNUCED sur la base de données rétrospectives et d'estimations du FMI (février 2003). Les données sur le total des échanges palestiniens et israéliens renvoient aux marchandises et aux services facteurs et non facteurs.

12. Avec une absorption interne de plus de 150 % du PIB⁹, les statistiques commerciales palestiniennes attestent d'un déficit persistant assorti d'un fort degré de dépendance à l'égard d'un partenaire unique et d'une fuite excessive de ressources économiques vers ce partenaire¹⁰. Si la crise a entraîné une baisse aussi bien des importations que des exportations, cette baisse a été plus rapide dans le cas de ces dernières. Le déficit commercial palestinien est estimé à 1,475 million de dollars pour 2002, soit un tiers de moins qu'en 2000, et sa part du PIB a atteint la barre des 64 %, soit neuf points au-dessus du niveau moyen de la période 1995-2000. La balance courante, qui comprend les revenus du travail provenant de l'étranger et les transferts courants, accuse selon les estimations un déficit moindre: à 24 % du PIB en 2002, il est proche de la moyenne enregistrée sur la période 1995-2000. Ces chiffres confirment l'ampleur de la fuite de ressources vers l'extérieur, tendance qu'il faudra inverser pour accroître l'efficacité de l'aide au développement financée par les donateurs. Entre 1995 et 2000, quelque 30 % des exportations palestiniennes étaient d'ailleurs des réexportations, ce qui, combiné à d'autres caractéristiques de la composition des exportations, dénote la faible valeur ajoutée globale de ces exportations.

13. La valeur totale des échanges palestiniens (services de main-d'œuvre compris) a représenté en 2002 moins de 2 % de la valeur totale du commerce extérieur israélien (à comparer à plus de 5 % dix ans auparavant). En revanche, les échanges avec Israël représentaient 74 % de la valeur totale des échanges palestiniens (contre 90 % dix ans plus tôt). Ces chiffres sont révélateurs de la perte d'importance des échanges avec l'économie palestinienne pour Israël, dont le niveau économique plus élevé l'amène à occuper une position radicalement différente dans l'économie mondiale¹¹, d'où la nécessité de revoir les impératifs d'intégration, qui ont pourtant été décisifs dans la mise au point du régime commercial israélo-palestinien de la période intérimaire (union semi-douanière). Ils témoignent également du degré de vulnérabilité de l'économie palestinienne aux chocs extérieurs, comme par exemple l'impact de la libéralisation du commerce israélien dans les années 90 ou bien la tendance nouvelle d'Israël à employer de la main-d'œuvre étrangère autre que palestinienne – par centaines de milliers de travailleurs désormais. L'absence de monnaie nationale et l'impossibilité, donc, de toute politique monétaire et politique de change ne font qu'accroître cette vulnérabilité et limiter la marge de manœuvre de l'Autorité palestinienne pour éviter de tels chocs.

14. La dépendance à l'égard d'Israël ressort également clairement de la part qu'occupent les importations palestiniennes en provenance d'Israël dans la consommation privée intérieure (55 % en 2002, d'après les estimations). Dans le même temps, le déficit commercial avec Israël représente 71 % de l'ensemble du déficit commercial palestinien. Du point de vue du financement du déficit commercial et budgétaire, ces chiffres montrent que 70 % environ des emprunts extérieurs (essentiellement des fonds de soutien de donateurs ici) nécessaires au financement d'un commerce bilatéral de marchandises déséquilibré servent à payer les importations en provenance d'Israël. La donnée statistique la plus révélatrice à cet égard est celle du déficit commercial avec Israël en proportion du PIB palestinien: pour 2002, ce chiffre serait de 45 %, ce qui signifie que, pour chaque dollar produit sur le territoire, 45 cents aboutissent dans l'économie israélienne. Les implications de cet état de fait pour les programmes de création d'emplois et d'aide au développement de la Palestine sont loin d'être négligeables: dans ces conditions, on ne peut s'attendre à ce que les fonds injectés par les donateurs dans l'économie palestinienne aient un effet multiplicateur notable sur le revenu dans le territoire palestinien. Au contraire, c'est dans l'économie israélienne qu'un effet multiplicateur positif de ces fonds se ferait sentir.

15. La situation budgétaire engendrée par la crise est elle aussi typique d'une économie ruinée par la guerre: baisse des recettes, pression accrue sur les dépenses, forte dépendance à l'égard d'un financement par le déficit. Le déficit de l'Autorité palestinienne a explosé entre 1999 et 2002, passant de 6 à 39 %. Tandis que les dépenses augmentaient, passant sur la même période de 30 à 52 %, les recettes se sont effondrées, tombant de 24 à 13 % du PIB. La hausse des dépenses de l'Autorité palestinienne depuis 2000 s'explique par l'extension de la pauvreté, ainsi que par le nombre élevé de victimes et de destructions matérielles causées par les incursions israéliennes. La diminution des recettes, elle, trouve son origine dans la contraction de la base d'imposition au niveau intérieur et la détérioration de l'administration fiscale, ainsi que dans la rétention des recettes douanières, des impôts indirects et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) collectés par Israël pour le compte de l'Autorité palestinienne.

16. Le déficit budgétaire de 2002 a été financé à hauteur de 464 millions de dollars par des contributions de donateurs, principalement la Ligue des États arabes, mais aussi l'Union européenne et la Banque mondiale¹². En dépit de cette assistance budgétaire, l'Autorité palestinienne a accumulé des arriérés de paiements envers ses fournisseurs du secteur privé d'un total de 415 millions de dollars, tout en étant endettée à hauteur de 65 millions de dollars auprès de banques locales. Fin 2002, Israël retenait toujours 700 millions de dollars de recettes revenant à l'Autorité palestinienne, recettes dont le versement est l'une des quelques mesures économiques explicites figurant dans la Feuille de route. Pour l'heure, Israël a repris les versements mensuels réguliers correspondant aux recettes actuelles. L'Autorité palestinienne ayant réduit de quelque 50 % les dépenses autres que salariales des ministères dans son budget pour 2003, l'équilibre budgétaire devrait normalement s'améliorer en 2003. Pour autant, la viabilité du budget dépendra dans une très large mesure du versement rapide des recettes fiscales encore retenues et d'un financement soutenu de la part des donateurs.

17. Outre la dette intérieure à court terme, l'Autorité palestinienne avait accumulé fin 2002 une dette extérieure s'élevant à 855 millions de dollars (montant à rembourser sur un total emprunté de 1 milliard 236 millions de dollars). La plus grande partie de cette dette a été accumulée au cours des trois dernières années: plus de 47 % de ce montant a été prêté par la Ligue des États arabes en 2002 au titre de l'aide budgétaire. Bien que près de 75 % de la dette extérieure concerne des créanciers multilatéraux, le service de la dette deviendra inévitablement une charge budgétaire supplémentaire. Alors même que la plupart des prêts sont encore en période de différé d'amortissement, les paiements au titre des intérêts sont passés de 1,4 million de dollars en 1998 à 3,8 millions de dollars en 2002, avec 2,4 millions d'arriérés accumulés. Aux niveaux actuels, les projections du service de la dette laissent entrevoir une très forte hausse des obligations futures à l'égard des créanciers étrangers. Les remboursements de capital et d'intérêts devraient être de 28 millions de dollars en 2004 et atteindre 55 millions de dollars en 2007¹³. Pour cette raison, et parce que beaucoup de projets financés par la dette ont été imposés par la crise ou ont souffert de celle-ci, on peut s'attendre à ce que l'Autorité palestinienne demande à ses créanciers d'envisager d'annuler l'encours de sa dette, annulation qui serait dans la droite ligne des approches recommandées dans le cas d'une économie dévastée par la guerre et pourrait aider l'Autorité palestinienne à répondre aux besoins en matière de secours tout en recentrant l'attention sur les priorités du développement dans la période de reconstruction d'après conflit.

C. Réaction du secteur privé à la crise: ménages et entreprises

18. La baisse continue des revenus enregistrée depuis 2000 a littéralement épuisé les stratégies d'adaptation des ménages palestiniens, conduisant à une banalisation de la pauvreté et même de la misère. Fin mars 2003, le revenu mensuel médian des ménages avait atteint son niveau le plus bas depuis octobre 2000, accusant une baisse de 44 %. Près de 47 % des ménages avaient perdu plus de 50 % de leurs revenus et les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (390 dollars É.-U. par foyer de six personnes par mois) représentaient 63 % de la société palestinienne en mars 2003¹⁴.

19. Limiter les dépenses consacrées aux besoins fondamentaux est devenu la principale stratégie pour près de 70 % des ménages. C'est ainsi que les dépenses de consommation alimentaire ont été amputées de 86 % entre mars 2002 et mars 2003 et que 60 % des versements destinés à payer des factures de services publics ont été reportés. Dans le même temps, les ménages sont de plus en plus lourdement endettés, 63 % d'entre eux étant tributaires, pour leur subsistance, d'emprunts contractés auprès de membres de la famille ou d'amis. La crise a également contraint 20 % des familles à recourir à des stratégies de «désinvestissement», consistant à vendre des avoirs productifs ou des bijoux, ce qui réduit leurs moyens de subsistance de façon irréversible¹⁵. Le travail des enfants apparaît aussi comme un moyen de lutter contre la vulnérabilité mais c'est au détriment de la productivité future, outre le risque accru de voir la pauvreté se transmettre de génération en génération. D'après une source d'information, la proportion de ménages où les enfants sont déscolarisés pour contribuer au revenu familial a doublé, entre décembre 2001 et décembre 2002, passant de 10 % à 20 %¹⁶. Dans ces conditions, 42 % des familles, tributaires d'une aide humanitaire, pouvaient être considérées comme indigentes fin mars 2003¹⁷. Seuls 16 % de la population étaient jugés capables de faire face à la situation une année encore, contre 79 % considérés comme ayant désespérément besoin d'être aidés.

20. Dans le cas des entreprises, les conséquences de la chute des revenus sont aggravées par des mesures restrictives sans précédent, qui assombrissent les perspectives de développement économique. Ces mesures ont en particulier entraîné une hausse des coûts de transport, notamment en Cisjordanie, qui rend le coût des activités commerciales prohibitif. L'indice des prix à la consommation (IPC) pour les transports et les communications avait enregistré une hausse annuelle de 22 % à la fin de l'année 2002¹⁸. Les négociants, contraints d'emprunter des itinéraires plus longs, plus tortueux et moins sûrs pour contourner les barrages, subissent des pertes de marchandises, qui sont autant de coûts supplémentaires qui grèvent leur activité. Les entreprises palestiniennes vivent aussi sous la menace de perdre leurs parts de marché, en particulier au profit d'entreprises israéliennes, qui bénéficient d'un accès plus facile aux marchés intérieurs¹⁹. Celles qui sont présentes sur le marché international ont à supporter des coûts supplémentaires du fait des strictes procédures concernant les transports qui sont appliquées aux points de passage des frontières avec la Jordanie, l'Égypte et Israël, qui limitent le choix des types de véhicules et des itinéraires²⁰. Qui plus est, la rigueur des politiques de crédit pratiquées par le secteur bancaire fait que les entreprises palestiniennes manquent de ressources financières²¹.

21. Les entreprises palestiniennes n'ont qu'une capacité limitée de faire face aux conséquences d'un environnement économique aussi défavorable. Le tissu industriel est essentiellement composé de microentreprises familiales employant moins de cinq personnes – ces entreprises

constituaient, en 1999, 90 % environ du nombre total d'entreprises actives enregistrées, et employaient 56 % environ de la main-d'œuvre du secteur privé. Les petites entreprises, employant de 5 à 9 personnes, représentaient 9 % environ de l'ensemble des entreprises et absorbaient 28 % de la main-d'œuvre locale la même année, tandis que les entreprises de taille moyenne, comptant de 20 à 50 salariés, en représentaient moins de 1 %²². Les activités des entreprises sont composées à 90 % environ d'activités manufacturières traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre: produits agroalimentaires, meubles, chaussures, textiles et vêtements, et matériaux de construction, notamment. Ces entreprises affichaient en 1999 un faible ratio capital/travail de 6 320 dollars, une valeur d'actifs de seulement 433 millions de dollars et un ratio net d'investissement inférieur à 1 % après amortissement²³. Il est à noter également que la plupart sont fortement tributaires d'Israël pour leur approvisionnement en matières premières et en équipement: dans le secteur textile, par exemple, les matières premières proviennent à 86 % d'Israël²⁴.

22. Les entreprises ayant des activités à forte valeur ajoutée sont une minorité et sont concentrées dans les sous-secteurs des industries pharmaceutiques, textiles et agroalimentaires et des technologies de l'information. Il s'agit d'industries à forte intensité de technologie, dont la capitalisation était estimée à 1,9 milliard de dollars en 2002²⁵. La même année, 232 entreprises seulement opéraient sur les marchés internationaux, en majorité des entreprises de taille moyenne du secteur manufacturier, du secteur des technologies de l'information et du secteur des services²⁶. Le conflit prolongé a aggravé les faiblesses structurelles de ces entreprises, affaiblissant ainsi la capacité de production du secteur industriel tout entier.

23. Selon une étude réalisée en 2002 par le Bureau central palestinien de statistique et le secrétariat de la CNUCED, le nombre d'emplois perdus dans les petites entreprises du secteur manufacturier, du bâtiment, de l'hôtellerie-restauration et de l'immobilier entre juin 2001 et juin 2002 oscillait entre 14 % et 27 %, la réduction des rémunérations allant, elle, de 30 % à 43 %. Les entreprises du secteur textile ont été particulièrement touchées, avec 27 % d'emplois perdus et une réduction de la masse salariale de 42 %. Les personnes travaillant dans la petite hôtellerie et la petite restauration, ainsi que dans le secteur de l'immobilier, sont restées en nombre stable, mais avec une diminution des rémunérations de 31 % dans la petite hôtellerie-restauration. Dans les entreprises de taille moyenne, le nombre de salariés a légèrement diminué, sauf dans le secteur minier et extractif où les pertes d'emplois ont été de 17 % et la baisse des rémunérations de 25 %. À l'inverse, les entreprises agroalimentaires de taille moyenne – produits alimentaires et boissons – ont vu leurs effectifs s'accroître de 13 % et leur masse salariale de 36 %, cette hausse s'expliquant par une plus forte demande dans des secteurs où les Palestiniens cherchent chaque fois que possible à remplacer les produits israéliens par des produits locaux. Les entreprises à forte intensité de capital (technologies de l'information, produits pharmaceutiques, par exemple) ont mieux résisté à la crise économique généralisée²⁷.

24. La capacité de résistance des entreprises d'une certaine taille n'a toutefois pas compensé la forte contraction globale de la taille moyenne des entreprises palestiniennes et l'expansion du secteur des microentreprises, c'est-à-dire des entreprises employant moins de cinq personnes. Selon une étude menée en 2001, le nombre de microentreprises a augmenté de 28 % entre 2000 et 2001, tandis que le nombre de petites entreprises (employant de 5 à 9 personnes) chutait de 29 %²⁸. Le nombre de petites entreprises comptant de 10 à 25 employés a également diminué

de 24 % et celui des entreprises moyennes (de 26 à 50 salariés) de 49 %. Les grandes entreprises ont elles aussi été durement touchées, avec une baisse de 48 %.

25. Une autre stratégie couramment adoptée pour faire face à une situation difficile consiste à réduire le nombre d'heures de travail. Le nombre moyen d'heures travaillées dans les entreprises couvertes par l'étude susmentionnée est ainsi passé de 11 heures avant la crise à 6,23 heures à la fin de l'année 2001. Il en découle que plus de 60 % des entreprises exploitaient en octobre 2002 30 % seulement de leurs capacités de production, d'où une pression encore accrue sur des coûts de production déjà excessifs²⁹. Davantage d'entreprises choisissent en outre d'utiliser des véhicules immatriculés en Israël pour transporter leurs marchandises jusqu'aux villes et villages voisins, dans le souci de protéger leurs parts de marché³⁰. Certaines entreprises, en particulier celles qui font du commerce de gros, choisissent d'augmenter leurs stocks pour pouvoir assurer une livraison rapide des marchandises, tandis que d'autres construisent ou louent de nouvelles installations d'entreposage dans différents lieux en Cisjordanie pour être sûres d'avoir accès aux principaux villages et villes³¹. Les entreprises qui commercent avec l'étranger utilisent elles aussi, en location, des véhicules israéliens pour le transport des marchandises au départ et à destination des usines, ce qui leur coûte notablement plus cher que d'utiliser leurs propres camions³².

26. Associée à un climat de grande incertitude, cette situation a entraîné de fortes baisses de l'investissement ainsi qu'une réduction, de l'ordre de 21 % entre 2000 et 2002, du nombre de créations d'entreprises³³. Des PME visées par l'enquête conjointe du Bureau central palestinien de statistique et de la CNUCED, 19 % environ avaient annulé leurs plans d'expansion au mois de juin 2002, et 23 % avaient décidé de les reporter, en espérant pouvoir les mettre en œuvre une fois la situation stabilisée. Il en a résulté une diminution de l'appareil de production industrielle qui a pesé sur les perspectives de croissance des entreprises. Fin 2001, la formation brute de capital fixe des PME avait chuté de 25 % par rapport à 1999³⁴. Au mois de septembre 2002, 17 % des entreprises sondées avaient épuisé toutes les stratégies possibles et avaient été contraintes de cesser toute activité³⁵.

D. Rapprocher les secours d'urgence de l'aide au développement: le rôle du secteur privé palestinien

27. Comme la CNUCED l'a déjà souligné dans son rapport de 2002, il faudrait que l'Autorité palestinienne, qui bénéficie du soutien de la communauté internationale, s'emploie à rattacher l'aide d'urgence aux objectifs de développement à long terme afin de renforcer la résilience de l'économie et de mettre celle-ci sur la voie d'une reprise soutenue³⁶. Le secteur privé a un rôle de premier plan à jouer à cet égard, en tant que principale source de nouveaux investissements, de nouveaux emplois et de nouveaux revenus. L'expérience d'autres pays économiquement ruinés par la guerre montre que si le secteur privé ne peut reconstituer et renforcer sa capacité de production, la reconstruction et la croissance restent limitées et la pauvreté générale et intense³⁷. Pourtant, le développement du secteur privé n'a jusqu'ici guère retenu l'attention des donateurs et vient en dernière position par rapport au total des engagements et des versements – 14 % seulement du total des contributions versées par des donateurs sur la période 1999-2001, soit environ 152 millions de dollars³⁸.

28. La crise économique généralisée a démontré qu'il était urgent d'évaluer soigneusement certains aspects des futures stratégies et politiques de développement, notamment

l'enchaînement et la rapidité des différentes étapes de la libéralisation du commerce. Les effets déstabilisateurs initiaux de telles politiques peuvent effectivement aller à l'encontre des efforts de reconstruction en fragilisant la capacité de réaction et d'adaptation du secteur privé³⁹. Il est tout aussi important de s'intéresser non seulement au taux de croissance, mais aussi à la qualité et à la composition de la croissance. Pour autant qu'on puisse en juger, les taux de croissance élevés enregistrés dans les années immédiatement antérieures à la crise étaient principalement dus à des sources de revenus – aide de donateurs, exportation de services de main-d'œuvre en Israël – qui ne pouvaient tenir lieu de stratégie à long terme.

29. Les questions de politique générale en jeu sont complexes et variées, touchant aussi bien à des variables macroéconomiques telles que les politiques budgétaires et commerciales qu'à des politiques sectorielles, par exemple la gestion du secteur financier. Aux fins du présent rapport, il suffira de mentionner quelques questions que la crise actuelle a particulièrement placées sur le devant de la scène. La première est la nécessité de définir une politique sectorielle/industrielle permettant d'orienter la reconstruction et le développement du secteur, décimé, des entreprises palestiniennes, et de compléter cette politique par des programmes appropriés de formation de la main-d'œuvre, d'incitations à l'investissement et de développement d'infrastructures institutionnelles s'adressant spécifiquement au(x) secteur(s) capable(s) de jouer le rôle de «moteur de l'économie» ainsi qu'au(x) secteur(s) stratégiquement important(s). Dans ce contexte, l'Autorité palestinienne devra établir des priorités sectorielles et fonder les nouvelles politiques qu'elle compte mettre en œuvre en matière d'échanges commerciaux et de main-d'œuvre sur une vision, un projet économique assorti d'objectifs quantifiables, réalistes, suivant un calendrier précis, secteur par secteur.

30. Ce cadre stratégique doit aussi tenir compte des conditions politiques, et si les objectifs quantifiables sont appelés à être revus en fonction de la situation politique et des conditions de sécurité, les priorités et les orientations sectorielles doivent en revanche être maintenues. Les efforts déployés au titre des secours pourront ainsi contribuer à la réalisation d'objectifs quantifiables, même dans des conditions d'instabilité politique. Or, l'Autorité palestinienne s'est jusqu'ici principalement préoccupée du développement de sa politique commerciale, indépendamment de toute politique industrielle. Mais, en l'absence de synergies entre ces deux politiques, il est assurément difficile de recréer des marchés et des emplois ou d'attirer les investissements nécessaires. Ce sont des synergies de ce type qui permettront de déterminer les secteurs devant bénéficier de mesures d'appui, tout en jetant les bases de nouvelles activités qui favoriseront la diversification du tissu industriel au profit de produits à plus forte valeur ajoutée, conformément aux priorités sectorielles fixées⁴⁰.

31. Renforcer la contribution du secteur privé aux efforts de développement doit aussi participer d'une stratégie de développement cohérente, qui tienne compte des changements structurels évoqués plus haut. Au nombre des répercussions sur le développement de ces changements, on peut citer un taux de chômage d'une ampleur telle qu'une grande partie de ceux qui ont perdu leur emploi risque de ne pas retrouver un travail après le tour à la stabilité. Cela est particulièrement vrai des personnes précédemment employées en Israël, dont les compétences répondent aux besoins du marché du travail israélien, et notamment dans le secteur du bâtiment. Il faut ajouter à cela la réduction des capacités industrielles et les dégradations subies par les réseaux et les infrastructures commerciaux.

32. Le relèvement du secteur privé dépend beaucoup de la reprise et de l'expansion des exportations, qui permettront de dégager les devises nécessaires pour financer les importations courantes, réduire les fuites économiques, assurer le service de la dette, et à terme financer les investissements indispensables à la croissance. Une autre condition tout aussi importante est le renforcement des institutions de soutien du marché, tout particulièrement celles qui s'adressent aux PME, outre la mise en place de dispositifs pour le financement de ces entreprises. C'est un fait que les PME ont joué un rôle moteur dans la reconstruction et la modernisation des économies européennes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en particulier en Allemagne et en Italie. Les PME palestiniennes peuvent avoir un rôle analogue, aussi bien pendant la phase de reconstruction que pendant celle de développement.

33. Les politiques du travail devront également être revues. En effet, les compétences d'une grande partie de la main-d'œuvre palestinienne risquent de devenir obsolètes avec la restructuration de l'économie au cours de la prochaine phase de croissance. Si la main-d'œuvre n'a pas la possibilité de se recycler et d'acquérir des compétences en rapport avec les futurs marchés du travail, l'économie continuera de produire un chômage élevé. La politique du travail doit définir les conditions d'une valorisation du capital humain, répondant aux priorités sectorielles de la stratégie de développement, tout en instituant un filet de protection pour les chômeurs et les pauvres – mise en place d'un large régime de prestations sociales comprenant assurance chômage, programmes de prêts subventionnés en faveur des chômeurs et des créateurs d'entreprise, et programmes de recyclage.

34. Les programmes d'aide aux PME, dans le contexte d'une stratégie globale de développement, supposent avant tout que des priorités et des objectifs sectoriels aient été bien définis, que les institutions de l'Autorité palestinienne aient été remises sur pied et que les différents acteurs – secteur privé, organisations non gouvernementales, donateurs et agences internationales d'aide au développement – mènent une action concertée. À court terme, les PME, particulièrement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, sont une source importante d'emplois, car y créer des emplois n'induit que des coûts modérés. À long terme, elles sont aussi un terreau de nouvelles activités, notamment dans le domaine des technologies de l'information et autres services de matière grise⁴¹.

Chapitre II

ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

A. Cadre d'action, objectifs, et activités réalisées

35. Conformément aux dispositions du Plan à moyen terme de l'ONU pour la période 2002-2005, au paragraphe 167 du Plan d'action de Bangkok et aux résolutions 56/111 et 43/178 de l'Assemblée générale, la CNUCED a accru son assistance au peuple palestinien, en étroite coopération avec la Palestine. Depuis le lancement de la coopération technique entre la CNUCED et l'Autorité palestinienne en 1995, les travaux de recherche et les activités opérationnelles ont été élargis à la plupart des domaines de compétence de la CNUCED. Le programme du secrétariat apporte une assistance concrète ayant pour objectif de renforcer les capacités pour l'élaboration et la gestion des politiques économiques et de créer un environnement favorable au secteur privé. Dans cet esprit, la coopération technique avec l'Autorité palestinienne s'articule autour de quatre grands axes: a) les politiques et les stratégies commerciales; b) la facilitation du commerce et la logistique; c) le financement et le développement; et d) les entreprises, l'investissement et la politique de concurrence.

36. L'assistance de la CNUCED au peuple palestinien vise à répondre à l'objectif de l'Autorité palestinienne de se doter de la capacité et de l'infrastructure institutionnelles nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché viable capable d'alimenter une croissance durable. En coordination avec d'autres institutions internationales, le secrétariat a répondu favorablement et utilement aux demandes d'assistance de l'Autorité palestinienne par des interventions spécifiques dans ses domaines de compétence. Cependant, la crise qui sévit depuis 2000 et les graves difficultés économiques qui en ont découlé ont imposé une nouvelle réalité, qui oblige à promouvoir des synergies dynamiques entre relèvement, reconstruction et besoins stratégiques de développement. Ce sont ces considérations qui ont guidé la CNUCED dans l'exécution de son programme d'assistance technique en 2002-2003.

37. L'intensification du conflit dans le territoire palestinien occupé a interrompu le processus de développement et rendu de plus en plus difficile la fourniture d'une assistance technique, notamment du fait des restrictions imposées à la liberté de mouvement des stagiaires et du personnel de projet ainsi que des restrictions d'accès appliquées aux experts de la CNUCED. En opérant de façon à la fois sélective et flexible, la CNUCED a néanmoins réussi à mener jusqu'à son terme la première phase d'un très important projet d'assistance technique et à obtenir des progrès concrets concernant quatre autres projets, comme indiqué plus loin. Si les conditions sur le terrain ont obligé le secrétariat à mettre un terme à ses travaux de recherche sur un «plan-cadre pour le développement du commerce des services en Palestine dans un contexte multilatéral», en réponse à une demande de l'Autorité palestinienne la CNUCED a contribué à une initiative en faveur de l'industrie palestinienne de l'huile d'olive par des mesures de facilitation du commerce international et de l'accès à certains marchés. De plus, toujours à la demande de l'Autorité palestinienne, le secrétariat a fourni (principalement à distance) des services consultatifs sous la forme de recommandations, d'observations, d'une mission et de rapports, sur divers aspects de la politique économique et du commerce. En particulier, des conseils de politique économique ont été fournis concernant des études et propositions indiquées ci-après:

- Propositions de «mesures de facilitation économique de la part d'Israël» soumises par l'Autorité palestinienne dans le cadre de mesures tendant à rétablir la confiance;
- Étude de la Banque mondiale sur les options à long terme de l'économie palestinienne;
- Études sur la politique commerciale et la politique de développement en cours à l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique;
- «Feuille de route» de l'Autorité palestinienne pour une intégration de l'économie palestinienne dans le système commercial multilatéral;
- Études menées dans le cadre du Programme de politique économique sur les options possibles pour la Palestine en matière de politique tarifaire.

B. Activités opérationnelles en cours

38. **Politique et stratégie commerciales:** Les consultations entre le secrétariat et le Ministère de l'économie nationale se poursuivent à un rythme de plus en plus soutenu, et la CNUCED fournit désormais dans des délais très brefs des services consultatifs dans les domaines mentionnés plus haut afin d'éclairer les décideurs palestiniens sur les incidences de différentes politiques commerciales possibles compte tenu des conditions économiques qui prévalent et de la tendance à la libéralisation des échanges. Le Ministère de l'économie nationale étudie également avec le secrétariat la possibilité de lancer la phase IV du Programme de politique économique de l'Autorité palestinienne. Parallèlement, un programme de formation conçu par la CNUCED pour soutenir la création d'un groupe de travail national de l'Autorité palestinienne sur l'accession à l'OMC fait l'objet de discussions entre le Ministère et des donateurs potentiels.

39. **Facilitation du commerce et logistique:** Des progrès notables ont été accomplis dans l'exécution du projet SYDONIA – Phase 1: Préparations – destiné à la Direction générale des douanes et des impôts indirects de l'Autorité palestinienne, projet financé par la Banque mondiale à travers le Conseil économique palestinien pour la reconstruction et le développement. La dernière main ayant été mise au prototype SYDONIA++ par l'équipe nationale en étroite coopération avec la CNUCED, toutes les activités prévues au titre de la phase I étaient terminées fin 2002. Les préparatifs de la phase II – installation du système prototype au siège des douanes à Ramallah et dans deux bureaux de douane pilotes de l'Autorité palestinienne – ont débuté, avec un financement escompté de l'Union européenne.

40. Par ailleurs, le secrétariat a poursuivi ses activités consultatives et de mobilisation relatives au pôle commercial *Palestine Ramallah (TPPR)* en coopération avec l'organisation privée hôte, le Centre du commerce palestinien (Paltrade). Suite à une demande du Paltrade, une mission consultative a été organisée pour réexaminer et développer les services du TPPR et veiller à ce qu'ils soient pleinement intégrés à la structure de fonctionnement du Paltrade et répondent aussi bien aux besoins immédiats qu'aux besoins à plus long terme des milieux économiques palestiniens. Un nouveau financement est recherché pour les activités de suivi, notamment la formation, l'extension à Gaza des activités du pôle commercial et l'introduction d'outils pour la facilitation du commerce d'entreprise. Enfin, le secrétariat a achevé une étude technique,

qui devrait être publiée en 2003, sur le renforcement des mesures de facilitation du commerce dans les deux domaines du commerce de transit et des transports maritimes.

41. **Financement et développement:** Le secrétariat de la CNUCED et le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne ont obtenu des résultats satisfaisants dans la mise en œuvre du projet sur le renforcement des capacités de gestion et d'analyse financière de la dette (projet SYGADE). Depuis 2002, deux missions consultatives ont été réalisées par un éminent expert de la dette. Le système est désormais pleinement opérationnel et la base de données sur la dette est régulièrement mise à jour; du personnel a été formé et a participé à la réunion annuelle du SYGADE à Genève. Le premier numéro d'un bulletin de statistiques sur la dette a été finalisé, des projets de manuels, de règlements et de procédures de la Direction générale des prêts ont été rédigés et un projet de loi sur la dette publique est en cours d'élaboration. Une étude détaillée sur les stratégies et les politiques en matière de dette, destinée à guider l'action de l'Autorité palestinienne, sera lancée dans les prochains mois, conjointement à d'autres initiatives concernant la gestion de la dette et la négociation de prêts.

42. Le secrétariat se prépare à exécuter, en étroite coopération avec le Bureau international du Travail (OIT) et l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique, un nouveau projet d'assistance technique destiné au Ministère de l'économie nationale et au Ministère du travail, et consacré au renforcement des capacités d'utiliser des techniques de modélisation quantitative et économétrique pour définir des politiques nationales en matière de commerce et de travail et des politiques macroéconomiques. Le cadre analytique et quantitatif intégré devant résulter de ce projet sera installé dans les établissements et institutions de planification économique et de recherche sur la politique économique de l'Autorité palestinienne courant 2004.

43. **Entreprises, investissement et politique de concurrence:** Dans le cadre du projet de soutien au développement des petites et moyennes entreprises (Empretec), le secrétariat a organisé deux ateliers de formation de chefs d'entreprise (en octobre 2002 et en juillet 2003) et réalisé, en étroite collaboration avec le Bureau central palestinien de statistique, une enquête statistique sur les PME palestiniennes. Les résultats de cette enquête seront utilisés par le secrétariat pour établir une étude détaillée sur les perspectives de développement du secteur palestinien des entreprises, à paraître prochainement. Cette étude servira à l'équipe Empretec à définir le profil entrepreneurial palestinien, adapter les services de suivi aux besoins du secteur et à l'environnement commercial et économique local, et aider l'Autorité palestinienne à concevoir les politiques d'appui à ce secteur. Le secrétariat a également tenu des consultations avec l'Autorité palestinienne sur les besoins en matière d'assistance technique dans le domaine de la politique de concurrence.

C. La CNUCED face à la crise économique palestinienne: nouvelles activités proposées

44. Comme indiqué plus haut, la réalité observée sur le terrain impose de promouvoir des synergies dynamiques entre relèvement, reconstruction et développement stratégique – en d'autres termes un rapprochement entre secours et aide au développement. Combiné aux efforts menés à l'échelle internationale pour assurer la mise en œuvre de la Feuille de route, cet impératif guidera les activités d'assistance de la CNUCED en faveur du peuple palestinien. En étroite consultation avec l'Autorité palestinienne, le secrétariat a conçu des activités

de coopération technique ciblées dans les domaines ci-après, pour lesquelles il sollicite l'aide de donateurs:

45. **Sécurité alimentaire grâce au commerce international de produits de base:** En mettant à profit les compétences de la CNUCED, on pourrait s'efforcer d'assurer la sécurité alimentaire à long terme en facilitant le financement des activités d'exportation des agriculteurs, en favorisant l'accès à l'information sur les marchés internationaux et les filières de commercialisation, en instituant des mécanismes pour le financement des activités commerciales internationales et en créant des installations de stockage des marchandises.

46. **Promotion, logistique et facilitation du commerce:** En collaboration avec le Centre du commerce international CNUCED/OMC (CCI), la CNUCED peut aider l'Autorité palestinienne à élaborer des stratégies visant à améliorer la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Elle continuera aussi de contribuer, par l'intermédiaire du Paltrade et du TPPR, à la collecte et à la diffusion d'informations sur les possibilités d'exportation, et à mettre des entreprises palestiniennes en rapport avec des organismes régionaux ou internationaux de promotion des exportations. Le secrétariat pourrait par ailleurs étudier les possibilités de faire transiter les marchandises palestiniennes par des ports maritimes de la région, de créer une installation provisoire de débarquement maritime à Gaza, et d'installer des systèmes automatisés de contrôle de sécurité pour accélérer les procédures de dédouanement aux frontières.

47. **Politique commerciale, accès préférentiel aux marchés et coopération régionale:** La CNUCED pourrait aider l'Autorité palestinienne à obtenir l'application du traitement spécial et différencié accordé aux pays les moins avancés (PMA). Par ailleurs, au moment où la Palestine envisage d'acquiescer le statut d'observateur à l'OMC et d'adhérer à la zone de libre-échange des pays arabes, les services consultatifs précédemment offerts par la CNUCED à l'Autorité palestinienne en matière de politique commerciale peuvent être un point de départ utile pour toute assistance technique supplémentaire dont elle pourrait avoir besoin.

48. **Promotion des investissements:** La CNUCED pourrait aider l'Agence palestinienne de promotion des investissements à concevoir et à mettre en œuvre un programme de rétention des investissements, visant à fournir aux entreprises existantes les services nécessaires pour résister à la crise actuelle.

49. **Capacité institutionnelle du secteur national des assurances:** En association avec le Ministère des finances, le secrétariat pourrait élaborer un programme de renforcement des capacités réglementaires, institutionnelles et humaines du secteur palestinien de l'assurance.

D. Mobilisation de ressources, coordination et harmonisation

50. Pour la conception et la mise en œuvre de son programme de travail, le secrétariat entretient des relations étroites avec différentes organisations internationales compétentes dont le CCI, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO), le Bureau international du Travail (BIT) et la Banque mondiale, ainsi qu'avec divers centres de recherche et institutions de la société civile. Pour ses activités d'assistance technique au peuple palestinien, la CNUCED a bénéficié d'un soutien extrabudgétaire généreux des Gouvernements de la Belgique, de l'Italie, des Pays-Bas,

de la Norvège et du Royaume-Uni, ainsi que de contributions du Fonds d'affectation spéciale pour les pays les moins avancés de la CNUCED et de la Banque mondiale. Parallèlement, sur le terrain, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a continué à faire bénéficier les fonctionnaires, les experts et le personnel de projet de la CNUCED de son indispensable soutien logistique.

51. Dans le cadre de ses efforts pour établir des partenariats stratégiques avec d'autres institutions internationales apportant une aide au peuple palestinien, la CNUCED collabore activement avec la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), l'OIT, le PNUD, le Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, la Ligue des États arabes et d'autres institutions à l'organisation d'un forum arabe et international sur le relèvement et le développement de la Palestine, dont le but sera de mobiliser les gouvernements et la société civile arabes pour les associer aussi bien aux programmes de reconstruction et de développement de la Palestine qu'aux efforts de création d'un État palestinien. La CESAO prévoit de tenir au début de l'année 2004 ce forum, dont la préparation, associant organisations et experts palestiniens, arabes et internationaux, est bien engagée. La CNUCED continue par ailleurs de participer aux activités interinstitutions menées sous l'égide du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, et en novembre 2002, le secrétariat a formulé des observations de fond sur le Plan d'action humanitaire de l'ONU pour les territoires occupés.

52. Enfin, le secrétariat a continué d'apporter une contribution à différents séminaires et colloques, dont la conférence de l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique, tenue à Ramallah les 10 et 11 juin 2003, sur le thème du renforcement des capacités locales de l'économie palestinienne et de l'amélioration de la coopération économique avec les pays arabes, le séminaire de l'Université d'Aix-en-Provence et de l'Union européenne sur le potentiel de coopération économique au Moyen-Orient et la perspective israélo-palestinienne (Paris, 13-15 juin 2003) et le séminaire sur l'assistance au peuple palestinien organisé à Genève les 15 et 16 juillet 2003 sous l'égide de l'ONU.

Notes

¹ Conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale, le terme «Palestine» renvoie dans le présent rapport à l'Organisation de libération de la Palestine, qui a créé l'Autorité palestinienne au lendemain des accords de 1993-1994 conclus avec Israël. Les références à l'«État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité et dans la «Feuille de route».

² Conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale, l'expression «territoire palestinien occupé» désigne dans le présent rapport la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Dans un souci de brièveté, l'expression «territoire palestinien» est aussi parfois utilisée. Sauf indication contraire, les données relatives à l'économie palestinienne figurant dans le présent document concernent la bande de Gaza et la Cisjordanie, à l'exclusion de Jérusalem-Est.

³ Parmi un nombre important d'ouvrages consacrés à ce sujet, on trouvera des contributions toutes récentes dans F. Stewart et V. Fitzgerald (eds), *War and Underdevelopment*, Oxford, Queen Elizabeth House, 2001; et T. Brück, A. Grigsby et V. Fitzgerald, «Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries», document de travail n° 45 (1), Oxford, Queen Elizabeth House, juillet 2000, duquel s'inspire largement la présente section.

⁴ CNUCED, «The Palestinian war-torn economy: Bridging relief and development», à paraître.

⁵ Brück, Grigsby et Fitzgerald, op. cit., p. 10 et 11.

⁶ D'après la base de données intégrée de la CNUCED sur l'économie palestinienne, le PIB réel en dollars des États-Unis de 1997 était estimé à 2 514 dollars pour l'année 2002, contre 2 930 dollars en 1986.

⁷ Selon la définition plus restrictive du chômage de l'OIT, qui exclut les personnes qui ne cherchent plus un emploi, le taux annuel moyen pour la Cisjordanie et Gaza avoisinerait les 31 % en 2002, ce qui constitue aussi un nouveau record.

⁸ *Source*: Centre national palestinien d'information, www.pnic.gov.ps. La Banque mondiale a fait état de dommages matériels se chiffrant à 728 millions de dollars É.-U. pour la période octobre 2000–août 2002. Banque mondiale, «*Two years of Intifada, closures and Palestinian crisis: An Assessment*», Mission résidente en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, mars 2003.

⁹ L'absorption interne se définit comme le total de la demande intérieure (par opposition à la demande globale) soit la somme de la consommation et de l'investissement privé et public. Un rapport absorption interne/PIB supérieur à 1 indique que la capacité de production de l'économie ne suffit pas à satisfaire la demande intérieure et que la différence est comblée par les importations.

¹⁰ Par «fuite», on entend la mesure dans laquelle des ressources économiques sont canalisées vers l'extérieur, le reste du monde, du fait d'un déficit courant persistant. Plus le déficit est important, plus le degré de fuite est élevé et plus la dépendance à l'égard des importations

pour répondre à la demande intérieure est forte. Dans le cas de la Palestine, le fait essentiel est qu'une part substantielle de cette fuite est dirigée vers Israël.

¹¹ L'écart se creuse puisque le PIB par habitant d'Israël était 15,4 fois plus grand que celui de la Palestine en 2000, contre 13,5 fois en 1995.

¹² Fonds monétaire international, «*Budgetary prospects: The impact of economic decline and the role of donor assistance*», note non publiée présentée à la réunion du Comité spécial de liaison, Londres, Lancaster House, 18 février 2003; et FMI, «*Budgetary policy in the WBG, 1st quarter 2003*», note non publiée, Washington D.C., mai 2003.

¹³ CNUCED, Rapport sur la gestion de la dette publique dans l'Autorité palestinienne, projet de rapport établi par le programme SYGADE (Système de gestion et d'analyse de la dette), Genève, mai 2003.

¹⁴ Bureau central palestinien de statistique, «Impact of the Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households – 5th round: April-May 2003», Ramallah, 2003.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ R. Bocco *et al.*, «Palestinian public perceptions on their living conditions and the role of international aid during the second Intifada», Rapport V, Institut universitaire d'études du développement (IUED), Université de Genève, décembre 2002.

¹⁷ Bureau central palestinien de statistique, *op. cit.*

¹⁸ Bureau central palestinien de statistique, «Annual Consumer Price Index: 2001-2002», www.pcbs.org.

¹⁹ Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO), «The impact of closure and other mobility restrictions on Palestinian productive activities, 1 January-30 June 2002», Gaza, 2002.

²⁰ CNUCED, «The Palestinian war-torn economy: Briefing relief and development», à paraître.

²¹ Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO), «Closure, Palestinian productive activities and short to medium-term policy options», rapport annuel 2002, Gaza, avril 2003.

²² Bureau central palestinien de statistique, «Number of establishments and employees by employment size category in the Palestinian Territory», données non publiées, Ramallah.

²³ Bureau central palestinien de statistique, «Industrial Survey – 1999», Ramallah, 2001.

²⁴ D'après une étude conjointe du Bureau central palestinien de statistique et de la CNUCED sur les PME palestiniennes. L'étude couvre un échantillon aléatoire stratifié de PME des industries minières et extractives, des industries manufacturières, du bâtiment, de l'hôtellerie-restauration et de l'immobilier. Ces sous-secteurs ont été sélectionnés en fonction de leur contribution

au total de l'emploi et de la production. L'échantillon comprenait 782 entreprises, représentant 21 % du nombre total de PME dans ces sous-secteurs (3 762 entreprises). Les résultats de l'enquête seront publiés dans une prochaine étude sur les perspectives de développement des PME palestiniennes.

²⁵ Fédération palestinienne de l'industrie (PFI) et Centre du commerce palestinien (Paltrade), «Private sector needs assessment: Industrial sector survey», document établi en coopération avec le programme sur l'accès aux marchés/DAI, projet financé par l'USAID, Ramallah, septembre 2002.

²⁶ Centre du commerce palestinien (Paltrade), «Palestinian exporting companies: Assessment of damage incurred by the Palestinian exporting companies during the 2000-2002 period», Ramallah, septembre 2002.

²⁷ PFI et Paltrade, «Private sector needs assessment: Industrial sector survey», document établi en coopération avec le programme sur l'accès aux marchés/DAI, projet financé par l'USAID, Ramallah, septembre 2002.

²⁸ Fédération des chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture palestiniennes, «Role of small businesses in the Palestinian economy and impact of recent Israeli economic sanctions and measures», Jérusalem, décembre 2001.

²⁹ Voir PFI et Paltrade, «Private sector needs assessment: Industrial sector survey», document établi en coopération avec le programme sur l'accès aux marchés/DAI, projet financé par l'USAID, Ramallah, septembre 2002, et Paltrade, «Palestinian exporting companies: Assessment of damage incurred by the Palestinian exporting companies during the 2000-2002 period», Ramallah, septembre 2002.

³⁰ Par exemple, le coût du transport de marchandises de Ramallah à Naplouse au moyen d'un véhicule immatriculé en Israël a triplé entre le début de l'année 2000 et le mois de février 2003, passant de 400 à 1 200 nouveaux shekels israéliens par cargaison. Voir UNSCO, «Closure, Palestinian productive activities and short to medium-term policy options», rapport annuel 2002, Gaza, avril 2003.

³¹ UNSCO, «The impact of closure and other mobility restrictions on Palestinian productive activities, 1 January-30 June 2002», Gaza, 2002.

³² R. A. Vadirieso *et al.*, *West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects, and Policies*, Washington, DC, FMI, 2001.

³³ UNSCO, «Closure, Palestinian productive activities and short to medium-term policy options», rapport annuel 2002, Gaza, avril 2003.

³⁴ Bureau central palestinien de statistique, statistiques non publiées.

³⁵ FPCCIA, «Role of small businesses in the Palestinian economy and impact of recent Israeli economic sanctions and measures», Jérusalem, décembre 2001.

³⁶ CNUCED, «Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien», document établi par le secrétariat de la CNUCED pour la quarante-neuvième session du Conseil du commerce et du développement, Genève, 7-18 octobre 2002.

³⁷ T. Addison, «Reconstruction from war in Africa: Communities, entrepreneurs and states», Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, Helsinki, 6 février 2001; voir également Brück, Grigsby et Fitzgerald (éd.), *War and Underdevelopment*, Oxford, Queen Elizabeth House, 2001; et T. Brück, A. Grigsby et V. Fitzgerald, «Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries», document de travail n° 45 1), Oxford, Queen Elizabeth House, juillet 2000.

³⁸ Bureau central palestinien de statistique, statistiques non publiées.

³⁹ Cela a été particulièrement le cas du Mozambique, où le secteur manufacturier a été incapable de concurrencer les importations massives favorisées par une libéralisation rapide et radicale du commerce durant les premières étapes de la reconstruction. Brück, Grigsby et Fitzgerald, «Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries», document de travail n° 45 1), Oxford, Queen Elizabeth House, juillet 2000.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.
