



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/52/2
21 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Cinquante-deuxième session
Genève, 3-14 octobre 2005
Point 8 b) de l'ordre du jour provisoire

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

Établi par le secrétariat de la CNUCED

* 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 ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Résumé

Alors que dans sa résolution 1397 (de 2002), le Conseil de sécurité de l'ONU réaffirmait la vision internationale d'une région dans laquelle deux États – Israël et la Palestine – vivraient côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres, les impératifs liés au retrait unilatéral d'Israël de la bande de Gaza, à la mi-2005, ont attiré l'attention sur la nécessité de faire rapidement face à de nouvelles réalités sur le terrain. Cela étant, les objectifs de gouvernance économique fixés par la communauté internationale et l'Autorité palestinienne à court terme sont, pour le moins, ambitieux. Les Palestiniens sont censés établir des institutions et en réformer d'autres en vue de la création d'un État, alors que l'Autorité palestinienne, qui n'est pas souveraine, essaie d'instaurer une politique générale cohérente sur le plan économique, dans un contexte de perturbations systémiques, d'appauvrissement, d'insécurité et de dénégation des droits. Compte tenu de la situation, le défi économique préalable à la création d'un État ne pourrait être plus grand pour les dirigeants palestiniens.

Le recul économique des cinq dernières années a profondément marqué l'économie palestinienne. Après un an de répit, la contraction de l'économie s'est poursuivie en 2004, avec des répercussions terribles sur la pauvreté, la capacité de production et les besoins fondamentaux du peuple palestinien. Cette situation met en lumière les multiples difficultés que les Palestiniens rencontrent pour assurer leur développement: la relance de l'économie et la reconstruction doivent se poursuivre malgré le rétrécissement du tissu économique et une économie déchirée par la guerre et conditionnée par des années d'occupation et de dépendance à l'égard de l'économie israélienne. Pour ajouter encore aux difficultés, l'Autorité palestinienne a une marge de manœuvre très réduite sur le plan économique et un besoin croissant de l'aide des donateurs. Tout programme de réformes en vue de la création d'un État palestinien devrait privilégier une politique commerciale axée sur le développement plutôt qu'une stratégie de développement reposant sur le commerce, dans le cadre d'un consensus national qui permettrait de définir clairement les priorités pour un développement qui réduise la pauvreté en matière de réformes.

Pour la dixième année, la coopération technique de la CNUCED assure au peuple palestinien une aide concrète destinée à renforcer sa capacité d'élaborer et de mener une véritable politique économique, et de créer un environnement plus porteur pour le secteur privé. Dans des conditions difficiles sur le terrain, le secrétariat a considérablement avancé dans ce sens et l'assistance technique de la CNUCED revêt un intérêt croissant pour la gouvernance du territoire occupé après le retrait israélien de la bande de Gaza. Cependant, faute de ressources suffisantes pour assurer les fonctions centrales d'appui du programme, la CNUCED risque d'avoir des difficultés non seulement à remplir les missions qui lui ont été confiées à Bangkok et à São Paulo, mais aussi à fournir une aide concrète.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION		
Perspectives de l'économie palestinienne et préparation à la création d'un État palestinien	1- 6	4
I. L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE RAVAGÉE PAR LA GUERRE.....	7 - 32	7
A. Évolution globale de l'économie	7 - 21	7
B. Perspectives palestiniennes en matière de réformes, de politique commerciale et de développement.....	22 - 32	13
1. Programme de réformes de l'Autorité palestinienne.....	24 - 26	14
2. Perspectives concernant la pauvreté, le commerce et le développement.....	27 - 32	15
II. ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN.....	33 - 48	18
A. Cadre d'action, objectifs et mobilisation de ressources.....	33 - 38	18
B. Activités opérationnelles en cours en 2005 et nouveaux projets.....	39 - 46	19
1. Stratégies de développement et politique commerciale ..	39 - 40	19
2. Facilitation du commerce et logistique	41 - 42	20
3. Réforme et modernisation des finances publiques	43 - 44	20
4. Entreprises, investissement et politique de la concurrence	45 - 46	21
C. Coordination et harmonisation.....	47 - 48	22

Tableaux

1. Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza): Indicateurs clefs pour certaines années.....	8
2. Évolution structurelle de l'économie palestinienne: 1995-2004.....	9

INTRODUCTION

Perspectives de l'économie palestinienne et préparation à la création d'un État palestinien

1. Alors que le territoire palestinien occupé était le théâtre d'une crise profonde et de graves hostilités, au milieu de 2002, le Conseil de sécurité de l'ONU a démontré sa foi en une solution pacifique en adoptant par consensus la résolution 1397 (2002)¹. Dans cette résolution, qui a jeté les bases stratégiques des efforts déployés par la suite pour ranimer le processus de paix israélo-palestinien, la communauté internationale s'est dite attachée à la vision d'une région dans laquelle deux États, Israël et la Palestine, vivraient côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres. Certes, le conflit armé est entré dans une période de calme relatif en 2005, mais il reste encore à surmonter les crises humanitaire, économique et politique qui sévissent depuis 2000, diminuant par là même les moyens d'action de l'Autorité palestinienne et empêchant le peuple palestinien de se préparer à assumer les responsabilités qui incombent à un État.

2. Bien que la «Feuille de route axée sur des résultats en vue du règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États» de la communauté internationale ait été approuvée en 2002 et par Israël et par la Palestine, comme cadre de référence pour la période à venir, trois ans plus tard le processus demeure bloqué à la première étape, qu'il semble ne pas pouvoir dépasser. Parallèlement, les impératifs liés au retrait unilatéral d'Israël de la bande de Gaza à la mi-2005 ont attiré l'attention sur la nécessité de prendre rapidement en compte de nouvelles réalités sur le terrain. En outre, le délai prévu pour atteindre l'objectif principal de la Feuille de route, à savoir la cessation de l'occupation par Israël de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem, et la création d'un État palestinien indépendant, viable et géographiquement homogène, semble avoir été prolongé une nouvelle fois. Cet état de fait risque de compromettre les conditions du processus de paix acceptées par toutes les parties depuis les accords signés à Oslo en 1993, y compris leurs fondements économiques.

3. Cette situation extrêmement incertaine, après pratiquement quatre décennies d'occupation et cinq ans de conflit et de déclin de l'économie, crée des obstacles majeurs et apparemment insurmontables pour les dirigeants de l'Autorité palestinienne dans la plupart des domaines, dont l'économie et le développement. La liste des tâches établie par la communauté internationale et l'Autorité palestinienne elle-même à court terme est extrêmement ambitieuse, sinon irréaliste. Alors que les tensions économiques augmentent avec une population appauvrie et une insécurité exacerbée par la dislocation, en 2001, de l'appareil de sécurité de l'Autorité palestinienne dans un contexte d'occupation persistante, le peuple palestinien est censé instaurer des institutions démocratiques et des procédures transparentes en vue de la création d'un État. Sur le plan économique, un certain nombre d'objectifs sont considérés comme hautement prioritaires, à commencer par les suivants:

- Stopper l'augmentation des salaires et de la main-d'œuvre dans la fonction publique;
- Éviter une dépendance trop importante vis-à-vis de l'aide des donateurs en matière de protection sociale et de soutien budgétaire;

- Se doter d'un budget transparent et équilibré sans contracter une dette extérieure insoutenable, alors que l'Autorité palestinienne se voit privée de ses derniers atouts en termes de commerce et de marché;
- Mener une politique d'ouverture et de libéralisation du commerce conforme aux règles régissant le commerce multilatéral et adaptée à une économie extrêmement sous-développée et ravagée par la guerre;
- Créer des institutions publiques responsables conformément aux meilleures pratiques mondiales;
- Faciliter l'absorption, dans un marché de l'emploi faussé, de quelque 80 000 personnes qui travaillaient en Israël, et de plus du double de chômeurs chroniques;
- Définir et appliquer une politique économique et un programme de développement cohérents pour un territoire morcelé, enclavé, séparé d'Israël par des obstacles terrestres et maritimes et entrecoupé par les agglomérations, les voies d'accès et zones tampons des implantations israéliennes;
- Renforcer l'état de droit après des années de détérioration et de centralisation des pouvoirs.

4. Certes, sur le long terme, ces exigences peuvent contribuer à créer les conditions nécessaires à la formation d'un État viable, mais doit-on les considérer comme des conditions suffisantes, voire des préalables, à la création d'un État, telles qu'elles sont actuellement formulées par la communauté des donateurs et jusqu'à présent acceptées par l'Autorité palestinienne? En d'autres termes, sur le seul plan économique, la liste qui précède requiert des compétences et des moyens qui sont l'apanage d'États souverains, même s'ils sont peu nombreux à pouvoir mener à bien un programme complet de développement. La question est donc de savoir si l'Autorité palestinienne qui n'est pas souveraine peut atteindre de tels objectifs dans un contexte d'occupation, ou mettre en œuvre la moindre stratégie ou le moindre programme cohérent sur le plan économique.

5. Le mandat de la CNUCED dans ce domaine (énoncé dans le Plan d'action de Bangkok et dans le Consensus de São Paulo adoptés respectivement en 2000 et 2004) reconnaît la nécessité d'intensifier le programme d'assistance de la CNUCED au peuple palestinien, avec des ressources suffisantes. Durant vingt ans, la CNUCED a suivi l'évolution du conflit et modifié son programme d'assistance en conséquence en tenant compte des risques, mais l'économie et le peuple palestiniens ont pour ainsi dire survécu aux années les plus sombres (de 1988 à 1993 et de 2000 à aujourd'hui) et profité des plus fastes (de 1994 à 1999). Ce programme a en outre contribué au renforcement des capacités institutionnelles et humaines du peuple palestinien, qui suppose à terme l'établissement d'une administration palestinienne souveraine. Sans perdre de vue l'objectif essentiel, à savoir de permettre un développement sur le long terme, la CNUCED s'efforce, en collaboration étroite avec l'Autorité palestinienne et les partenaires internationaux, d'établir des acquis institutionnels irréversibles sur le terrain en vue de la création d'un futur État palestinien.

6. Les résultats concrets obtenus à ce jour en matière de coopération technique avec la Palestine et les donateurs, et l'utilité croissante des recommandations de la CNUCED sur le plan politique, dans cette situation très particulière, sont autant d'éléments qui l'incitent à contribuer plus encore à la paix et à préconiser pour ce faire une approche globale et participative du développement de la Palestine qui mette l'accent sur la réduction de la pauvreté. Le rapport de cette année donne quelques indications quant au type d'attitude et de mesures qui serviront les objectifs de développement palestiniens, dans tous les cas de figure, étant entendu qu'il est primordial d'associer l'aide d'urgence à la reconstruction et au développement.

Chapitre I

L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE RAVAGÉE PAR LA GUERRE

A. Évolution globale de l'économie

7. Après un an de répit, l'économie palestinienne a enregistré à nouveau en 2004 une forte récession, comparable à celle qui avait commencé en 2000, suite au renforcement des restrictions israéliennes à la circulation des personnes et des marchandises et à l'instauration d'une politique systématique de bouclage interne et externe de la Cisjordanie et de Gaza². L'année 2002 a été la troisième année consécutive de recul économique, avec un produit intérieur brut (PIB) inférieur de 15,2 % à celui de 1999³. D'après les données palestiniennes officielles publiées récemment, qui figurent dans le tableau 1, une reprise s'est dessinée en 2003 avec une croissance du PIB de 4,5 %. Toutefois, 2004 a confirmé le caractère éphémère de ce redressement avec une nouvelle baisse de 1 %⁴. C'est là le signe d'une économie ravagée par la guerre dont la capacité de production est en diminution constante à cause d'une occupation prolongée et de quatre années de destruction et de dégradation de l'infrastructure privée et publique.

8. S'agissant du revenu par habitant, le tableau n'est pas reluisant. Le niveau de vie du peuple palestinien a diminué de plus d'un tiers entre 1999 et 2004. Le revenu national brut (RNB) réel par habitant, en dollars de 1997, a baissé de 33,4 %, passant ainsi de 1 860 dollars à 1 237 dollars. Cette baisse a eu une incidence considérable sur la pauvreté. En effet, selon les estimations, fin 2004, 61 % des ménages (un ménage comprenant deux adultes et quatre enfants) vivaient en dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 350 dollars par mois. Le revenu mensuel moyen des ménages avait diminué de 45 % et avait ainsi été ramené de 610 dollars en 2000 à 330 à la fin 2004⁵. Cette baisse a été encore plus importante à Gaza, où le revenu mensuel moyen est passé de 415 dollars à 220 dollars⁶. Il s'ensuit que 32 % des ménages de Gaza et 20 % de ceux de Cisjordanie vivent dans des conditions d'extrême pauvreté et ne peuvent satisfaire leurs besoins élémentaires⁷. Parallèlement, il semble que les ménages aient épuisé leurs stratégies de survie et, fin 2004, seuls 17 % des ménages de Cisjordanie ont été jugés à même de supporter ces conditions pendant plus d'un an, contre près de 33 % à Gaza⁸.

9. Le coût économique et matériel des cinq dernières années d'hostilités ne cesse de s'alourdir. D'après des estimations récentes de la CNUCED, le manque à gagner cumulé, c'est-à-dire les revenus potentiels, qui n'ont pas été dégagés sur la période 2000-2004, s'élèverait à 6,4 milliards de dollars (en dollars de 1997), ce qui correspond à 140 % du PIB palestinien avant 2000. En outre, on estime à environ 3,5 milliards de dollars les pertes en capital physique liées à la destruction des infrastructures et du stock de capital du privé et du public et à la surexploitation des équipements qui avaient survécu. Cette perte équivaut à 30 % du stock de capital palestinien avant 2000⁹. D'après l'UNRWA, au cours de la période de quatre ans qui s'est achevée en août 2004, 2 370 habitations ont été détruites dans la bande de Gaza, faisant près de 22 800 sans-abri. Au cours de la seule année 2004, 1 399 maisons ont été détruites à Gaza et en Cisjordanie et 10 683 personnes se sont ainsi retrouvées sans logement¹⁰. Autrement dit, en 2005, l'économie palestinienne devra fonctionner avec des moyens beaucoup plus réduits qu'en 1999¹¹.

10. Globalement, cette érosion de l'économie se traduit par une diminution de la capacité de production palestinienne et de la capacité de l'agriculture de nourrir la population locale, ce qui

entraîne une dépendance accrue vis-à-vis des importations, et en particulier des importations en provenance d'Israël. En témoignent le maintien d'un taux d'absorption intérieure (ratio consommation privée et publique et dépenses d'investissement/PIB) élevé et la prépondérance de la consommation par rapport à l'investissement. Après être passé de 163 % en 1999 à 143 % en 2001, le taux d'absorption est remonté à 164 % en 2004. Parallèlement, une proportion croissante des dépenses a été consacrée à satisfaire des besoins urgents de consommation. Alors que la part de la consommation privée et publique dans le PIB a progressé de 117 % en 1999 à 134 % en 2004, la part totale des investissements a accusé une forte baisse, passant ainsi de 43 % à 27 %. En bref, au terme des quatre dernières années d'occupation israélienne et de guerre, l'économie palestinienne investit moins et produit moins, de sorte qu'elle consomme plus d'importations, en particulier des importations israéliennes.

Tableau 1

**Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza):
Indicateurs clefs pour certaines années^a**

	1995	1999	2000	2001	2002 ^{Rev.}	2003 ^{Est.}	2004 ^{Est.}
Résultats macroéconomiques							
Taux de croissance du PIB réel (en %)	6,1	8,6	-5,6	-6,6	-3,8	4,5	-1,0
PIB (en millions de dollars É.-U.)	3 225	4 201	4 108	3 816	3 484	3 921	4 011
RNB (en millions de dollars É.-U.)	3 699	4 932	4 793	4 143	3 700	4 204	4 373
PIB par habitant (en dollars É.-U.)	1 380	1 478	1 386	1 229	1 073	1 158	1 146
RNB par habitant (en dollars É.-U.)	1 583	1 736	1 617	1 335	1 140	1 242	1 249
Croissance du RNB réel par habitant (en %)	7,9	4,1	-10,7	-16,1	-9,8	2,8	-4,2
Dépenses intérieures (en % du PIB)	151,8	163,6	155,4	143,3	161,0	153,0	164,4
Inflation de l'indice des prix à la consommation (en %)	10,8	5,5	2,8	1,2	5,7	4,4	3,0
Population et emploi							
Population (en millions)	2,34	2,84	2,96	3,10	3,25	3,39	3,50
Chômage (en % de la main-d'œuvre) ^b	26,6	21,7	24,6	36,2	41,2	33,4	32,6
Nombre total d'emplois (en milliers)	417	588	597	508	486	591	607
Dans le secteur public	51	103	115	122	125	128	131
En Israël et dans les colonies	50	127	110	66	47	53	48
Solde des finances publiques (en % du PIB)							
Recettes publiques	13,2	23,8	23,1	7,1	8,3	19,5	23,3
Dépenses courantes	15,3	22,5	29,1	28,7	28,5	27,2	31,1
Total des dépenses	25,5	29,8	34,9	34,3	34,9	34,7	31,9
Solde courant	-2,1	1,3	-5,9	-21,5	-20,2	-7,8	-7,9
Solde global	-12,3	-6,0	-11,8	-27,1	-26,6	-15,2	-8,6

	1995	1999	2000	2001	2002 ^{Rev.}	2003 ^{Est.}	2004 ^{Est.}
Balance des paiements							
Exportation de biens et services (en millions de dollars É.-U.)	499	684	657	534	529	378	467
Importations de biens et services (en millions de dollars É.-U.)	2 176	3 353	2 926	2 336	2 654	2 456	3 049
Balance commerciale (en % du PIB)	-51,8	-63,6	-55,4	-43,3	-61,0	-53,0	-64,4
Balance des comptes courants (en % du RNB)	-21,7	-31,7	-20,9	-13,0	-13,6	-8,9	-16,5
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars É.-U.)	-1 388	-1 644	-1 506	-1 541	-1 123	-1 524	-1 621
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-43,0	-39,1	-36,7	-40,4	-32,2	-38,9	-40,4
Balance des comptes courants avec Israël (en % du RNB)	-24,7	-18,5	-17,1	-29,3	-24,5	-29,5	-28,8
Importations en provenance d'Israël/Consommation privée de l'Autorité palestinienne (en %)	56,5	52,4	50,7	53,8	36,8	45,7	46,3
Total des échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/Total des échanges d'Israël (en %) ^c	3,7	3,6	2,8	2,7	2,0	2,4	2,3
Total des échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/Total des échanges de l'Autorité palestinienne (en %) ^c	78,8	67,1	71,2	78,6	53,4	75,1	66,8

Source: Les données historiques émanent du Bureau central palestinien de statistique; les données pour 2003-2004 ont été estimées par le secrétariat de la CNUCED à partir des données commerciales récemment publiées par le Bureau¹² et par le FMI (2004)¹³. Les données commerciales israéliennes proviennent du *Bulletin mensuel de statistiques* du Bureau central israélien de statistique.

^a À l'exclusion de Jérusalem-Est.

^b Parmi les chômeurs figurent les travailleurs découragés, qui sont inclus dans la définition large de l'OIT.

^c Les données sur le total des échanges palestiniens et israéliens portent sur les marchandises et sur les services facteurs et non facteurs.

11. Le pendant d'un taux d'absorption élevé est le déficit commercial tout aussi élevé de l'économie palestinienne. Celui-ci continue de se creuser beaucoup plus vite que la production intérieure n'augmente. Il est ainsi passé de 1,8 milliard de dollars en 2001 aux alentours de 2,6 milliards de dollars en 2004, avec des exportations qui diminuent plus vite chaque année ou, du moins, qui augmentent moins rapidement que les importations. Si l'on ajoute à cela la dépréciation du nouveau shekel en 2003, puis son appréciation en 2004, il apparaît clairement que si la balance commerciale palestinienne n'a pas bénéficié de la dépréciation de la monnaie israélienne, en revanche elle subit pleinement les conséquences de son appréciation. Cette spirale négative est alimentée par trois facteurs: i) l'outil de production se contracte et les coûts de production et de transaction sont prohibitifs; ii) l'Autorité palestinienne ne peut adopter une politique de change qui tienne compte de la structure de la production intérieure; et iii) la politique commerciale nationale prévue par le Protocole de 1994 relatif aux relations économiques entre Israël et la Palestine empêche l'Autorité palestinienne de changer de partenaires commerciaux pour contrer les effets des fluctuations des grandes devises.

12. Les importations palestiniennes nettes en provenance d'Israël représentent deux tiers du déficit commercial total. Au cours des cinq dernières années, le déficit de la balance commerciale palestinienne vis-à-vis d'Israël exprimé en pourcentage du PIB a oscillé entre 32 % (en 2002) et 40 % (en 2004). Ces chiffres s'expliquent notamment par le fait que l'économie palestinienne dépend d'un seul marché (celui d'Israël), comme en atteste l'importance relative de chacun des partenaires dans l'ensemble du commerce de l'autre. Comme le montre le tableau 1, les échanges avec Israël représentaient 67 % des exportations et importations palestiniennes, alors que ces dernières ne représentaient que 2,3 % du commerce d'Israël.

13. Ce déficit a un coût considérable, en particulier au vu du récent recul de l'économie palestinienne et de l'absence de ressources extérieures durables. Ces quatre dernières années, les importations nettes du territoire palestinien en provenance d'Israël ont atteint en moyenne 1,450 million de dollars par an, alors que les transferts courants nets dont bénéficie l'Autorité palestinienne, à savoir principalement l'aide des donateurs destinée à atténuer la crise humanitaire, ne se sont montés en moyenne qu'à 1,300 million de dollars par an. Ces chiffres montrent que l'aide d'urgence que l'Autorité palestinienne a reçue des donateurs au cours des quatre dernières années n'a pas suffi à couvrir le déficit commercial avec Israël. Elle n'a permis de financer que 90 % du déficit, les 10 % restants (environ 140 millions de dollars par an) étant couverts par le revenu net des facteurs, lequel provient essentiellement des Palestiniens travaillant en Israël. En d'autres termes, un montant équivalent au total de l'aide que l'Autorité palestinienne reçoit des donateurs et à la moitié des fonds transférés par les Palestiniens travaillant en Israël sert à payer ses importations nettes en provenance d'Israël. Il importe néanmoins de rappeler que ces chiffres ne doivent pas servir de raison à la communauté internationale pour ne pas remplir ses engagements à l'égard du peuple palestinien. Au contraire, l'économie palestinienne a besoin d'une aide accrue pour surmonter la crise actuelle. Mais il faut aussi que l'Autorité palestinienne et la communauté internationale travaillent ensemble dans un cadre répondant à une stratégie palestinienne de développement socioéconomique qui permette de protéger les plus pauvres des effets désastreux du recul économique, tout en réduisant la dépendance à l'égard des importations d'Israël et en développant les marchés d'exportation pour les entreprises palestiniennes.

14. S'agissant de la politique économique, le Protocole de 1994 relatif aux relations économiques entre le Gouvernement d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (Protocole de Paris) ne laisse qu'une marge de manœuvre réduite aux dirigeants palestiniens. Dans le cadre de la quasi-union douanière entre Israël et l'Autorité palestinienne, cette dernière a adopté la structure tarifaire de l'économie plus moderne et plus diversifiée d'Israël, à quelques exceptions près, comme suit: l'Autorité palestinienne applique le taux de TVA israélien en se gardant la possibilité de le relever ou de l'abaisser de 2 % pour un certain nombre de marchandises; Israël perçoit les droits de douane et la TVA applicables aux importations palestiniennes au nom de l'Autorité palestinienne; et l'Autorité palestinienne n'est pas habilitée à frapper une monnaie nationale. Par conséquent, les dirigeants palestiniens ne disposent d'aucun instrument en matière de politique monétaire, de politique de change et de politique commerciale, ni même de tous les instruments d'une politique budgétaire. Ils n'ont qu'un pouvoir limité en ce qui concerne la gestion des impôts et du budget, la majeure partie des recettes publiques étant déterminée par les taux israéliens qui ne sont pas adaptés à la structure de l'économie palestinienne dévastée par la guerre. Qui plus est, ces recettes sont perçues par les autorités israéliennes. D'une certaine manière, le champ d'action de l'Autorité palestinienne sur

le plan économique se limite à déterminer la répartition des dépenses, de sorte qu'elle a moins de pouvoir que les administrations locales ou régionales de nombreux pays.

15. Ces contraintes ont des incidences sur la politique budgétaire de l'Autorité palestinienne. Celle-ci continue d'avoir un important déficit budgétaire et n'est pas en mesure de financer les dépenses d'infrastructure, qui ne représentaient pourtant que 2,5 % des dépenses publiques en 2004. La masse salariale du secteur public continue à être le principal poste budgétaire, avec environ 68 % des dépenses totales en 2004. Selon les estimations, le déficit budgétaire de l'Autorité palestinienne serait passé de 15,2 à 8,6 % du PIB, pour s'établir à 345 millions de dollars dont 80 % sont financés par un soutien budgétaire extérieur et les 20 % restants par une accumulation d'arriérés.

Tableau 2
Évolution structurelle de l'économie palestinienne: 1995-2004

Secteur économique	Structure de l'emploi <i>en % de l'emploi total</i>				Structure économique <i>en % du PIB</i>			
	1995	1999	2002	2004	1995	1999	2002	2004 ^{Est}
Agriculture et pêche	12,7	12,6	14,9	15,9	11,9	11,0	10,7	12,4
Extraction minière, production manufacturière, électricité et eau	18,0	15,5	12,9	12,7	21,3	16,1	16,5	15,7
Bâtiment et travaux publics	19,2	22,1	10,9	11,7	9,2	11,8	2,5	3,3
Commerce, hôtels et restaurants	19,6	17,0	21,1	19,9	18,2	14,5	14,6	15,2
Transport, stockage et communications	4,9	4,7	5,5	4,9	4,6	5,1	10,7	11,0
Services et divers (y compris l'administration publique)	25,6	28,1	35,7	34,9	34,9	41,6	45,0	42,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Bureau central palestinien de statistique:

- Time Series for Quarterly National Accounts at Constant Prices (2000-2004), juillet 2004; et
- Labour Force Survey (January-March 2005) Round (Q1/2005), 28/04/2005.

16. Les perturbations des activités économiques intérieures et du commerce extérieur se sont traduites par une perte d'emplois pour les Palestiniens, dans le territoire occupé et en Israël. Le chômage est ainsi passé de 21,7 % en 1999 au taux record de 41,2 % en 2002, avant de redescendre à 32,6 % en 2004, avec plus de 290 000 Palestiniens au chômage¹⁴. Bien que le taux de chômage témoigne d'une situation peu réjouissante, les chiffres concernant l'emploi attestent de la résilience de l'économie et de la cohésion sociale du peuple palestinien, qui ont empêché l'économie de s'effondrer totalement face à une situation catastrophique. Entre 1999 et 2004, le nombre total d'emplois est passé de 588 000 à 607 000, alors que les postes occupés par des Palestiniens en Israël ont été ramenés de 127 000 à 48 000. L'économie intérieure a réussi à amortir ce choc et à créer près de 100 000 emplois, ce qui lui a permis d'employer 20 000 personnes en plus des 80 000 qui travaillaient auparavant en Israël. C'est là une évolution très positive qui permet de redistribuer le peu de ressources disponibles compte tenu de la situation héritée des cinq dernières années, au prix toutefois d'une nette réduction de la productivité. Il est donc absolument capital que l'Autorité palestinienne non seulement instaure des mécanismes qui lui permettent de créer des emplois dans les secteurs susceptibles d'absorber la main-d'œuvre qui n'est plus employée sur le marché israélien, mais aussi élabore des programmes appropriés pour accroître la productivité dans ces secteurs.

17. Ces fortes baisses des revenus se sont accompagnées de profondes mutations de la structure de l'économie (voir le tableau 2). Le secteur manufacturier comme le secteur du bâtiment et des travaux publics ont perdu leur place de principales sources d'emplois et de revenus. En 2004, ces secteurs représentaient respectivement 12,7 % et 11,7 % des emplois, contre 15,5 et 22,1 en 1999. Inversement, l'agriculture et le secteur des services et, dans une moindre mesure, le commerce sont devenus de grands pourvoyeurs d'emplois¹⁵. Les services, l'agriculture ainsi que le commerce et l'hôtellerie ont en effet tous enregistré une augmentation de leur part du PIB sur cette période. Comme le montrait une précédente étude du secrétariat, ces mutations sont soulignées par une évolution de l'outil industriel au profit d'activités peu productives et peu rémunérées¹⁶. Cependant, ces trois secteurs ont servi de pare-chocs à l'économie et ont réussi à assurer des emplois en période de crise. La difficulté à présent est de faire en sorte qu'ils continuent à créer des emplois, en devenant parallèlement plus productifs et plus rémunérateurs.

18. Malgré l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice, le 9 juillet 2004, et la résolution A/RES/ES-10/15 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 20 juillet 2004, Israël a poursuivi la construction du mur de séparation, après avoir procédé à certains aménagements. De plus, les colonies israéliennes continuent de s'étendre sur les terres palestiniennes en Cisjordanie, y compris à Jérusalem, ce qui a été dûment mis en évidence dans d'autres rapports et résolutions de l'Organisation des Nations Unies. Mais en l'occurrence, le mur de séparation et les colonies ont des incidences directes sur l'économie palestinienne et entraînent une contraction supplémentaire de l'outil de production et des ressources, déjà morcelés et fragiles, en particulier en ce qui concerne les terres et l'eau. Le tracé final du mur délimite une zone entre la Ligne d'armistice de 1949 et le mur lui-même, d'une superficie d'environ 578 kilomètres carrés, représentant près de 10 % de la Cisjordanie, Jérusalem comprise. D'après les données les plus récentes, une fois terminé, le mur fera 670 kilomètres de long, dont seulement 20 % seront situés sur les frontières de 1949¹⁷. Dans la pratique, il sera deux fois plus long que les contours de la Cisjordanie tracés en 1949, car il empiète sur le territoire de la Cisjordanie en s'enfonçant à certains endroits à 22 kilomètres dans les terres.

19. L'Organisation des Nations Unies estime qu'environ 50 000 Palestiniens répartis dans 38 villages et villes seront confinés derrière le mur, et que 10 % d'entre eux vivront dans des «zones fermées» ou «enclaves». Les autres vivront dans des zones «semi-enclavées», entourées par le mur et reliées au reste de la Cisjordanie par une seule voie d'accès, ou dans des «zones fermées», entre le mur et la ligne d'armistice de 1949. Les Palestiniens vivant de l'autre côté du mur devront demander une autorisation pour se rendre sur leur lieu de travail ou dans leurs exploitations, tandis que ceux des zones fermées devront obtenir des autorisations spéciales pour conserver leur droit de résidence¹⁸. En février 2004, la construction du mur avait déjà donné lieu à la confiscation d'environ 270 kilomètres carrés de terres palestiniennes, parmi lesquelles les plus fertiles de Cisjordanie, ainsi que de 49 puits. Les familles palestiniennes vivant derrière le mur ont épuisé leurs stratégies de survie. En outre, fin mars 2004, 551 entreprises et 85 habitations avaient été détruites ou rendues inaccessibles¹⁹.

20. La confiscation incessante des terres palestiniennes par Israël a considérablement réduit la capacité d'absorption du secteur agricole. Avec la construction du mur, la Cisjordanie a perdu certaines de ses régions les plus fertiles. En effet, 86 % des 270 kilomètres carrés de terres qui avaient été confisquées en juillet 2004 étaient des terres agricoles. La situation n'était pas meilleure dans la bande de Gaza, plus de 15 % des 172 kilomètres carrés de terres agricoles ayant été nivelées par l'armée israélienne et c'est sans compter les pertes substantielles de ressources en eau²⁰. À la mi-2004, les pertes totales de terres agricoles en Cisjordanie et dans la bande de Gaza s'élevaient à environ 260 kilomètres carrés, soit un peu moins de 14,5 % des surfaces cultivées en 2003²¹.

21. L'analyse qui précède souligne les multiples difficultés auxquelles se heurtent les efforts de développement palestiniens. La relance et la reconstruction doivent se poursuivre dans une situation marquée par le conflit, l'érosion de l'économie, les restrictions à la mobilité et l'absence de souveraineté, avec une économie non seulement ravagée par la guerre, mais aussi conditionnée par des années d'occupation et de dépendance à l'égard d'un pays économiquement beaucoup plus fort. Pour compliquer encore la tâche, l'Autorité palestinienne n'a qu'un pouvoir très réduit pour orienter l'économie et faire face au besoin croissant de l'aide des donateurs. On trouvera dans la partie suivante des suggestions concernant la politique générale de développement axée sur la réduction de la pauvreté qui sont destinées à aider l'Autorité palestinienne à instaurer une économie viable dans l'optique d'un État viable.

B. Perspectives palestiniennes en matière de réformes, de politique commerciale et de développement

22. L'étude qui précède ne fait que renforcer le constat que la CNUCED a fait depuis 2001, à savoir que l'économie du territoire occupé est ravagée par la guerre, confrontée à une urgence humanitaire complexe et fragilisée par la diminution de la capacité de production, autant de facteurs qui enclenchent un processus de régression²². Si l'assistance humanitaire demeure essentielle pour tempérer la situation, elle risque néanmoins de limiter les perspectives de développement de l'économie en renforçant la dépendance à l'égard d'Israël et, à plus long terme, à l'égard de l'aide extérieure. Ces préoccupations ont été clairement exprimées par l'Autorité palestinienne dans le Plan de développement à moyen terme de 2005²³, qui rend compte d'un consensus croissant entre les dirigeants palestiniens sur le besoin pressant de redynamiser les efforts de développement.

23. La crise a par ailleurs davantage attiré l'attention sur la nécessité de réformer les institutions publiques et de revoir le régime commercial existant. Cependant, le dogme presque universellement accepté en ce qui concerne la réforme palestinienne, en particulier au sujet du commerce, du développement et de la réduction de la pauvreté, veut que l'économie de la Palestine soit libéralisée et rapidement intégrée dans le marché mondial. Les recommandations formulées par des intervenants palestiniens et internationaux en matière de politique économique sont souvent fondées sur des solutions standard qui correspondent à une réalité théorique²⁴, comme si l'économie de la Cisjordanie et de Gaza était celle d'un pays en développement parmi d'autres qui ferait simplement les frais de l'intervention des pouvoirs publics et d'une distorsion du marché. La libéralisation du commerce est privilégiée en tant que moteur de croissance et, dans ce cadre, l'adoption d'un régime commercial compatible avec les règles de l'OMC est la condition *sine qua non* pour accroître la capacité d'exportation et la compétitivité de l'économie. Il faut toutefois reconnaître que l'économie palestinienne souffre de distorsions créées par des décennies d'occupation et par un développement déséquilibré qui assure principalement une main-d'œuvre bon marché et des produits à faible valeur ajoutée à l'économie de la puissance occupante. Il faut donc commencer par corriger ces distorsions avant qu'un quelconque régime commercial puisse porter ses fruits.

1. Programme de réformes de l'Autorité palestinienne

24. L'Autorité palestinienne est consciente depuis 2000 qu'il est essentiel de renforcer les institutions publiques et d'améliorer leur fonctionnement pour parvenir à un développement durable. Aussi a-t-elle lancé un certain nombre de programmes de réformes, à savoir: le Cadre d'action économique (2000); le Plan de réforme de 100 jours de l'Autorité palestinienne (juin 2002); le Plan de réforme d'un an (septembre 2004); et le Plan de travail de 100 jours du tout récent Cabinet de l'Autorité palestinienne (mars 2005). Les objectifs annoncés de ces initiatives étaient d'instaurer des processus participatifs, à vocation consensuelle, responsables et transparents pour la définition des politiques; de rendre l'application de ces politiques plus efficace et plus efficiente et de tenir compte des intérêts liés au développement de l'économie. Bien que ces objectifs soient louables, de nombreux observateurs estiment que l'on n'a pas fait le nécessaire pour les concrétiser sous forme de mesures de politique générale visibles et durables, à part dans le secteur des finances publiques. En effet, si dans ce domaine comme dans d'autres, l'Autorité palestinienne a déployé des efforts soutenus dans l'optique de la création d'un État, sa politique actuelle repose sur l'idée qu'il faut réformer et renouveler les institutions et les politiques publiques instaurées dans le cadre du processus de transition et d'administration autonome et parvenir à une «bonne gouvernance» avant que l'État de Palestine ne puisse rejoindre la communauté des Nations²⁵.

25. L'Autorité palestinienne a pris un certain nombre de mesures de réforme sans aucune intervention extérieure, depuis plusieurs années maintenant, et certaines ont donné lieu à des projets concrets. Quatre projets qu'elle a sollicités auprès d'un organisme parmi tant d'autres (à savoir la CNUCED) attestent clairement de la philosophie de gouvernance qui commence à se faire jour au sein de l'Autorité palestinienne. Il s'agit: i) du Cadre intégré pour la politique palestinienne dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail; ii) du Système douanier automatisé (SYDONIA++); iii) du Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE); et iv) de la création d'un Conseil des chargeurs palestiniens²⁶. De plus, elle aborde tous ses projets et initiatives économiques et sociaux comme des composantes interdépendantes de son Plan de développement à moyen terme, qui exige d'associer l'aide d'urgence et les efforts

de reconstruction à court terme aux objectifs de développement à long terme; de renforcer la capacité de l'Autorité palestinienne en ce qui concerne la gestion de l'aide; d'orienter les interventions des donateurs; et de renforcer la capacité des pouvoirs publics en matière de politique économique.

26. L'objectif primordial consiste à mener à bien un programme de réformes en vue de la création d'un État palestinien. L'une des premières étapes en la matière consiste à adopter une approche participative afin de pouvoir élaborer et mener à bien une stratégie de développement qui permette de répondre aux aspirations du peuple palestinien, de réduire la dépendance à l'égard d'Israël, de préparer les entreprises palestiniennes à jouer leur rôle dans le processus de relance de l'économie et, surtout, de définir les priorités en ce qui concerne les réformes et la création d'un État. L'Autorité palestinienne doit poursuivre son action en vue de la création d'un État en respectant les priorités liées à ses objectifs de développement, y compris celui d'une meilleure gouvernance. Il faut en outre qu'elle développe le partenariat entre les secteurs public et privé, en y associant des représentants locaux de la société civile, de façon à ce que les besoins des pauvres soient bien pris en compte. Enfin, il est surtout essentiel que l'Autorité palestinienne concentre ses efforts sur la création d'institutions de gouvernance nationale et non pas simplement sur la réforme de l'administration autonome de la phase de transition, et que ce projet émane des Palestiniens eux-mêmes. Dans la mesure où le droit du peuple palestinien à l'indépendance et à un État n'est plus contesté et puisque l'on ne peut plus nier l'imminence de sa création, il appartient désormais aux dirigeants économiques de prendre les décisions qui s'imposent.

2. Perspectives concernant la pauvreté, le commerce et le développement

27. S'il est vrai que la promotion des exportations est importante, il serait prématuré d'en faire la priorité absolue à ce stade de régression de l'économie palestinienne. Il convient au contraire de s'efforcer avant tout de lutter contre la pauvreté et, parallèlement, de renforcer la capacité de production, de faire disparaître les distorsions liées à l'occupation et de jeter les bases d'une reprise durable de l'économie. La question est donc de savoir quelles politiques il convient d'adopter pour réduire la pauvreté et quel rôle le commerce peut jouer en la matière.

28. De même, il pourrait être contre-productif de se concentrer exclusivement sur la libéralisation du commerce, en partant du principe que les effets de ruissellement de l'intégration commerciale peuvent suffire à atténuer la pauvreté, en ce sens que les entreprises sont trop faibles pour affronter la concurrence sur les marchés mondiaux, ou même sur le marché israélien. En outre, comme l'ont montré des rapports de la CNUCED sur les pays les moins avancés, les liens entre l'ouverture du commerce, l'intégration des échanges, la croissance et la réduction de la pauvreté sont loin d'être automatiques ou constants. On aurait tort de croire que la libéralisation permet systématiquement d'atténuer la pauvreté²⁷.

29. En outre, la politique commerciale n'est pas le seul facteur de développement du commerce, lequel dépend aussi de la politique budgétaire, de la politique monétaire, de la politique de change et de la politique industrielle (instruments dont l'Autorité palestinienne ne dispose pas, pour l'essentiel) et d'un contexte favorable qui permette aux incitations de produire les effets voulus. Les politiques autres que commerciales sont en effet particulièrement importantes pour favoriser le développement des moyens de production grâce à la réalisation d'investissements, à l'acquisition de compétences, à des changements structurels et à une

modernisation technologique. En outre, la lutte contre la pauvreté exige plus qu'une simple accélération de la croissance économique, qui est une condition nécessaire mais pas suffisante. Des études empiriques montrent qu'il n'y a pas de rapport constant entre le taux de croissance et le taux de réduction de la pauvreté et que même avec une croissance plus rapide, il faut des politiques complémentaires visant spécifiquement la pauvreté²⁸.

30. Cela signifie que, pour que le commerce contribue vraiment à atténuer la pauvreté, l'action de l'Autorité palestinienne doit privilégier *une politique commerciale axée sur le développement plutôt qu'une stratégie de développement reposant sur le commerce*. À court terme, la relation entre l'expansion du commerce et la réduction de la pauvreté se ressent à travers les prix, le rendement des facteurs de production, l'accès aux biens publics et la sécurité alimentaire. À plus long terme, le commerce influe de manière positive sur l'utilisation et la modernisation des moyens de production, l'innovation et l'accumulation de capital physique, humain et structurel. C'est sur ces aspects que doit être centrée l'approche palestinienne de la politique commerciale fondée sur le développement. De plus, l'expérience comparée des pays montre que plus la structure d'une économie est diversifiée plus grande est l'importance du commerce dans la stimulation de la croissance et la réduction de la pauvreté. Autrement dit, là où le commerce sera le plus utile, ce sera comme instrument de lutte contre la pauvreté, lorsque l'économie sera mature²⁹. Cela suppose que la Palestine doit restructurer son économie, mais qu'elle doit le faire dans le cadre d'une stratégie sectorielle visant à trouver un juste milieu entre les objectifs immédiats et les objectifs à long terme, en associant l'aide d'urgence et la reconstruction aux efforts de développement. Comme indiqué dans des rapports antérieurs, elle doit pour cela établir des priorités sectorielles pour atteindre les objectifs quantitatifs de développement dans des délais donnés et soutenir les secteurs qui remplissent certaines conditions nécessaires pour survivre et ont un plus grand potentiel de création d'emplois³⁰.

31. L'Autorité palestinienne pourrait profiter de l'expérience, entre autres, des pays d'Asie de l'Est, qui ont réussi à enregistrer une croissance rapide de l'économie dans une situation de crise économique et politique, voire de conflit. Ces pays ont adopté des stratégies de développement qui favorisaient certains secteurs pendant une période donnée, en s'efforçant parallèlement d'améliorer la croissance et de restructurer l'économie. La politique d'intervention publique avait pour objectif d'instaurer une situation de «création de vente» assortie de «mesures d'encadrement» visant à mobiliser les éléments les plus performants du secteur des entreprises pour servir des objectifs de développement à long terme³¹. Les autres éléments d'une politique commerciale destinée à atténuer la pauvreté sont la création de synergies dynamiques entre la politique commerciale et la politique industrielle, une approche progressive et échelonnée de la libéralisation de l'économie et une double stratégie commerciale permettant aux secteurs d'exportation compétitifs de fonctionner sur le principe de la non-intervention et protégeant des industries naissantes ou stratégiques³². Cette façon de procéder n'est pas contraire aux règles régissant le système commercial multilatéral, qui prévoient une grande latitude en ce qui concerne la politique industrielle. À cet égard, la politique commerciale internationale de l'Autorité palestinienne devrait mettre l'accent sur le traitement spécial et différencié prévu pour les PMA. Ce serait là un bon point de départ pour l'élaboration des politiques et les négociations commerciales. Tout dépend de la capacité de la Palestine d'exploiter les possibilités prévues dans les principes et les règles de l'OMC, comme le recours à certaines subventions à l'exportation, à des subventions ne donnant pas lieu à une action et au relèvement de certains droits³³.

32. Dans ce grand cadre d'action, il importe de rapprocher les besoins en matière de développement du commerce et le Plan de développement à moyen terme, qui exige d'associer l'aide d'urgence au développement, érige la lutte contre la pauvreté en objectif prioritaire, fait de la création d'emplois «l'instrument par excellence» de la réduction de la pauvreté et préconise la promotion de secteurs qui ont des liens forts en amont et en aval. Ainsi, au moment où les dirigeants de l'Autorité palestinienne examinent les différentes options en matière de politique commerciale, il peut être extrêmement utile de procéder à un tel rapprochement dans le cadre de la recherche d'un consensus national sur des priorités claires en matière de réformes et sur des objectifs sectoriels compatibles avec les réalités actuelles et le besoin stratégique d'intégration dans le système commercial multilatéral réglementé. Il faudra en effet que l'Autorité palestinienne définisse sa propre feuille de route en matière de politique économique de façon à assurer une cohésion entre les objectifs immédiats et stratégiques, sectoriels et globaux, et les processus nationaux et mondiaux.

Chapitre II

ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

A. Cadre d'action, objectifs et mobilisation de ressources

33. Conformément aux dispositions du Plan à moyen terme de l'ONU pour la période 2002-2005, la CNUCED a continué de prêter assistance au peuple palestinien, en étroite collaboration avec la Palestine. Fondé sur les travaux de recherche et l'analyse des politiques, le programme de coopération technique du secrétariat, qui en est désormais à sa dixième année d'existence, est coordonné par le Groupe pour l'assistance au peuple palestinien et apporte une assistance concrète en vue de renforcer les capacités en matière de gestion et d'élaboration de politiques économiques efficaces et de créer un environnement favorable au secteur privé. La coopération technique s'articule autour de quatre axes: i) stratégies de développement et politiques commerciales; ii) facilitation du commerce et logistique; iii) modernisation et réforme des finances publiques; et iv) entreprises, investissement et politique de la concurrence. 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, dans le cadre d'une politique stratégique associant l'aide d'urgence au développement.

34. La CNUCED consacre une part significative du budget ordinaire affecté à cette question au financement de la coopération technique, conformément au Plan à moyen terme de l'ONU. Ces ressources servent à financer les activités principales d'un programme d'assistance technique interdivisions qui fait essentiellement appel à des fonds extrabudgétaires provenant d'organismes de financement bilatéraux, multilatéraux ou rattachés au système des Nations Unies. Le rôle de catalyseur et de soutien du Groupe pour l'assistance au peuple palestinien, associé aux compétences techniques d'autres divisions, assure au peuple palestinien la meilleure assistance que puisse fournir une organisation internationale telle que la CNUCED.

35. Comme cela a été indiqué dans des rapports établis par le secrétariat ces dernières années, l'occupation, avec les incertitudes et la crise humanitaire qui en résultent, ont des répercussions directes sur la réalisation de ce programme. Il a également été souligné que, pour être encore plus efficace, la CNUCED devrait pouvoir compter sur des ressources extrabudgétaires plus prévisibles afin d'améliorer le mode de fonctionnement sélectif et souple qu'elle a adopté pour faire face à l'instabilité sur le terrain et soutenir les progrès accomplis. Elle aurait également besoin de ressources pour poursuivre son programme d'assistance technique conformément aux missions qui lui ont été confiées, de manière à promouvoir des synergies dynamiques entre l'aide d'urgence, la reconstruction et les besoins de développement stratégique.

36. Si des progrès ont été enregistrés dans la mobilisation des ressources et la mise en œuvre des projets depuis 2004, la CNUCED continue à travailler dans des conditions particulièrement contraignantes, qui l'empêchent d'adopter les mesures préconisées dans les programmes d'action de Bangkok et de São Paulo. Les conditions qui prévalent sur le terrain et les restrictions israéliennes en matière de circulation et d'accès appliquées au personnel de la CNUCED, au personnel des projets et aux consultants continuent de limiter la portée et le rythme des activités d'assistance technique. La CNUCED a néanmoins poursuivi en 2004-2005 les activités de coopération technique pour lesquelles elle avait obtenu un financement extérieur et a trouvé de

nouvelles ressources pour quelques autres. Les progrès réalisés à cet égard attestent de l'intérêt croissant et de la fiabilité de l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien.

37. Entre 1997 et 2004, des ressources extrabudgétaires ont été annoncées au titre des activités techniques de la CNUCED, pour un montant total de 3 055 000 dollars, dont 2 620 000 dollars avaient effectivement été versés à la mi-2005. L'essentiel de ces ressources a été affecté à des projets de la CNUCED au cours de la période 2001-2004, soit au total 2 395 000 dollars, dont 83 % avaient été déboursés à la mi-2005, ce qui est relativement satisfaisant, compte tenu de l'état de l'économie après plusieurs années de guerre et de la faible capacité d'absorption des institutions palestiniennes. Autre fait important, d'ici la fin 2005, le secrétariat espère avoir conclu trois nouveaux accords avec des donateurs pour pouvoir réaliser des projets entre 2005 et 2007, pour un montant total de plus de 3 millions de dollars. La CNUCED a encore besoin d'un million de dollars pour financer trois autres projets qui feront l'objet de consultations avec l'Autorité palestinienne et des donateurs potentiels en vue d'une mise en œuvre en 2006-2007.

38. Certes, le montant croissant des ressources extrabudgétaires affectées à des projets spécifiques constitue une amélioration. Cependant, faute de ressources suffisantes pour assurer les fonctions centrales d'appui au Groupe pour l'assistance au peuple palestinien, les projets risquent de ne pas pouvoir être menés à bien et de ne pas produire les résultats escomptés. En 2004-2005, le secrétariat n'a pu que maintenir temporairement et de manière irrégulière les ressources essentielles en administrateurs, pour assurer effectivement une assistance renforcée au peuple palestinien, conformément à la mission qui lui avait été confiée. À la mi-2005, il n'avait plus suffisamment de ressources budgétaires pour garder le troisième administrateur qui travaillait avec le Groupe depuis 2000, et pas non plus de ressources extrabudgétaires pour satisfaire à l'obligation énoncée au paragraphe 35 du Consensus de Saõ Paulo au sujet de «ressources suffisantes». Bien que le secrétariat ait rappelé cette obligation à un grand nombre de donateurs et à d'autres membres pertinents de la CNUCED en novembre 2004, sa démarche n'a pas été suivie d'effet. Il risque de ne pas pouvoir poursuivre ses travaux dans ce domaine si ce problème n'est pas réglé rapidement.

B. Activités opérationnelles en cours en 2005 et nouveaux projets

1. Stratégies de développement et politique commerciale

39. *Cadre intégré pour la politique palestinienne dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail.* Ce projet vise à donner à l'Autorité palestinienne les instruments d'analyse et autres moyens d'évaluer les incidences des différentes options politiques dans les domaines de l'économie et du développement. Il est mis en œuvre par la CNUCED, le Bureau international du Travail (BIT) et l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique, au profit de six ministères de l'Autorité palestinienne. Grâce aux ressources budgétaires ordinaires versées par la CNUCED et le BIT, ainsi qu'à des contributions extrabudgétaires provenant de fondations internationales de recherche, la première phase du projet sera achevée à la mi-2005, ce qui comprend un système opérationnel de simulation économétrique, des documents d'analyse des politiques et le renforcement des capacités du personnel de plusieurs ministères de l'Autorité palestinienne en la matière.

40. *Activités préparatoires à l'obtention par la Palestine du statut d'observateur à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).* À la demande de l'Autorité palestinienne,

le PNUD a invité la CNUCED à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet d'assistance technique afin d'aider l'Autorité palestinienne à faire face à la crise économique, à élaborer des stratégies appropriées pour intégrer l'économie palestinienne dans les marchés régionaux et internationaux et à préparer à terme l'adhésion de la Palestine à l'OMC. Il est principalement prévu de créer une équipe d'experts palestiniens qui recevra une formation sur des questions de fond telles que le développement économique, l'élaboration de politiques commerciales, les négociations commerciales et l'examen des incidences de la mise en conformité avec les règles de l'OMC aux niveaux sectoriel et intersectoriel; ainsi que l'adoption d'une position nationale consensuelle et l'instauration de processus participatifs et transparents sur ces questions. Pendant que le PNUD recherche les fonds nécessaires pour ce projet, les consultations se poursuivent avec l'Autorité palestinienne pour en définir la portée et la forme.

2. Facilitation du commerce et logistique

41. *Création d'un conseil des chargeurs palestiniens.* En réponse à une demande formulée par l'Autorité palestinienne en 2004, le secrétariat de la CNUCED conclura prochainement un contrat avec un donateur multilatéral pour un projet d'assistance technique visant à créer un conseil des chargeurs palestiniens chargé de défendre les intérêts des chargeurs palestiniens (entreprises qui sont les utilisateurs finals des transports internationaux et locaux). Ce projet renforcera les capacités du secrétariat du Conseil, ainsi que celles de ses membres et de la communauté des chargeurs en général, en matière de facilitation du commerce, en particulier pour ce qui est des prix de chargement et des conditions de transport, des formalités douanières et opérations d'entreposage, de la réglementation et des conditions applicables dans les ports et aux frontières, ainsi que des droits de douane et de la réglementation tarifaire. Le Conseil sera créé et hébergé, dans un premier temps, par l'organisation de promotion du commerce du secteur privé palestinien *Paltrade*, jusqu'à ce qu'il puisse devenir autonome.

42. *Renforcement des capacités en matière de gestion portuaire et développement des institutions et gestion du transport de marchandises et possibilités d'exportation dans le cadre d'un nouveau régime des frontières.* En 2000, une mission d'experts dépêchée par le secrétariat de la CNUCED auprès de l'Autorité palestinienne a proposé un projet d'assistance technique complémentaire pour préparer l'autorité portuaire à faire fonctionner le port de Gaza. Bien que ce projet ait dû être interrompu à cause d'événements ultérieurs, la CNUCED pourra formuler de nouvelles propositions dès que les perspectives politiques de reprise du projet seront plus claires. Dans l'intervalle, afin de se préparer rapidement au retrait israélien du territoire occupé, la Banque mondiale a réalisé récemment une étude qui met en avant toute une série de mesures de facilitation parmi lesquelles des accords concernant les formalités douanières et portuaires et des accords de transit, qu'il faudrait prendre pour assurer une relance de l'économie axée sur l'amélioration des capacités d'exportation³⁴. La CNUCED a mené des consultations étroites avec la Banque mondiale pour s'assurer que son expérience et ses compétences techniques dans ces domaines seraient mises à profit dans le cadre de cette action internationale.

3. Réforme et modernisation des finances publiques

43. Le secrétariat de la CNUCED et le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne ont relancé en 2005 la mise en œuvre du projet portant sur les *capacités en matière de contrôle et d'analyse financière de la dette (SYGADE)*. La seconde phase de ce projet lancée en 2001 en collaboration avec le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne se poursuivra en

2004-2005, des fonds bilatéraux ayant déjà été reçus pour entreprendre les activités au titre du projet. Le personnel de la CNUCED envoyé sur place en mai 2005 a fait plusieurs recommandations, notamment en matière de formation, de mise à jour des logiciels et d'organisation, qui sont actuellement examinées par le Ministère.

44. *Modernisation et automatisation des procédures douanières.* S'agissant de cette expérience très réussie dans le cadre de la coopération technique de la CNUCED avec la Palestine, les nouvelles ressources mobilisées en 2003 ont permis d'achever la phase II du projet SYDONIA destiné à la Direction générale des douanes et des impôts indirects de l'Autorité palestinienne. Cette phase consistait à installer le système prototype au siège des douanes et dans trois bureaux de douane pilotes de l'Autorité palestinienne. Elle a été réalisée plus vite que prévu et l'équipe chargée de l'exécution du projet SYDONIA aux douanes de l'Autorité palestinienne est devenue un élément essentiel dans la préparation de l'Autorité palestinienne à assumer dans un avenir proche les responsabilités d'un État souverain à Gaza et dans d'autres endroits des territoires palestiniens occupés. La pleine exploitation du système SYDONIA++ demeure subordonnée à l'obtention des fonds nécessaires pour financer la phase finale du projet qui comprend la sortie de la nouvelle version *SYDONIAWorld* en 2006-2007. Les consultations en cours avec la Palestine et un donateur probable pour la phase III devraient s'achever en septembre 2005.

4. Entreprises, investissement et politique de la concurrence

45. *Soutien au développement des petites et moyennes entreprises (Empertec).* Grâce au Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale, en 2005, la CNUCED a repris ses activités de formation destinées au secteur des entreprises palestiniennes, lesquelles avaient été suspendues pendant plus d'un an, faute de financement. La CNUCED travaille en collaboration avec des partenaires locaux, à savoir le Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale et la Fédération palestinienne de l'industrie. Toutefois, ce programme n'est financé que jusqu'à la fin 2005 et de nouveaux fonds sont nécessaires d'urgence pour pouvoir poursuivre les activités après cette date. La poursuite de ce programme en Cisjordanie et son élargissement à Gaza exigent une vision à long terme. En outre, pour que le pays puisse le prendre pleinement en main d'ici 2006, il faut des ressources importantes. C'est pourquoi il est urgent que les donateurs se penchent sérieusement sur ce projet.

46. En 2004, la CNUCED a commencé à travailler sur un nouveau projet d'assistance technique destiné à aider l'Agence palestinienne de promotion des investissements 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. Une enquête et une étude qualitative ont été réalisées au sujet des investisseurs palestiniens et les efforts sont à présent axés sur l'élaboration d'une stratégie et la création au sein de l'Agence palestinienne de promotion des investissements d'une équipe de spécialistes chargés de mettre en œuvre le programme. Des fonds sont nécessaires pour mettre en œuvre la phase II, qui consistera à élaborer des programmes de promotion des investissements au niveau sectoriel, en coopération avec ladite agence, sur une période de 18 mois.

C. Coordination et harmonisation

47. Pour la conception et la mise en œuvre de son programme de travail, le secrétariat a entretenu des relations étroites avec différentes organisations internationales compétentes, en particulier l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies dans les territoires occupés (UNSCO) et le Bureau international du Travail (BIT), ainsi qu'avec des centres de recherche et institutions de la société civile internationaux et palestiniens. Comme indiqué précédemment, ces travaux en matière de facilitation du commerce et de réforme des finances publiques ont incité la Banque mondiale et le FMI à coopérer plus largement avec le secrétariat. Celui-ci s'est en outre efforcé d'attirer l'attention des donateurs bilatéraux, multilatéraux et régionaux sur les ressources nécessaires, entre autres en leur adressant des communications écrites et en dépêchant du personnel en mission auprès des autorités nationales.

48. Pour ses activités d'assistance technique au peuple palestinien en 2004-2005, la CNUCED a bénéficié d'un soutien extrabudgétaire continu de la Norvège, de l'Union européenne, du Centre de recherche pour le développement international (Canada) et du BIT. Parallèlement, sur le terrain, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a continué à faire bénéficier la CNUCED de son indispensable soutien logistique. Le secrétariat sait gré à ces donateurs et à d'autres d'avoir fait preuve de prévoyance et lui avoir apporté leur soutien dans le cadre de son programme d'assistance au peuple palestinien.

Notes

¹ Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4489^e séance, le 12 mars 2002. 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 ladite résolution du Conseil de sécurité et dans la «Feuille de route».

² Pour de plus amples renseignements sur la politique israélienne de bouclage du territoire palestinien occupé, voir les rapports du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) (février 2005), «Preliminary analysis: The humanitarian implications of the February 2005 projected West Bank Barrier route» (www.ochaopt.org); et de la Banque mondiale (octobre 2004), «Four years – Intifada, closure and Palestinian economic crisis: An assessment». Voir aussi le Bureau central palestinien de statistique (Palestinian Central Bureau of Statistics – PCBS, www.pcbs.gov.ps) (2003-2004), «Impact of Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households (11th round: octobre-décembre 2004)».

³ Le Bureau central palestinien de statistique a récemment revu à la hausse les chiffres de 2002 et de 2003 concernant le PIB.

⁴ À l'exclusion de Jérusalem-Est occupée.

⁵ Le taux de change moyen du nouveau shekel était respectivement de 4,086 et 4,49 pour 1 dollar en 2000 et en 2004.

⁶ Bureau central palestinien de statistique (février 2005), «Impact of the Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households (11th round: octobre-décembre 2004)», communiqué de presse, Ramallah.

⁷ Bureau central palestinien de statistique (décembre 2004), «Indicateurs rapides concernant les conditions sociales, économiques et géographiques dans le territoire palestinien fin 2004» (en arabe).

⁸ Bureau central palestinien de statistique (février 2005), «Impact of the Israeli measures on the economic ...», communiqué de presse, Ramallah.

⁹ Outre la destruction en tant que telle, le taux d'amortissement qui était traditionnellement de 5 % en moyenne serait passé à 8 %, ce qui témoigne d'une utilisation excessive et d'une absence de maintenance. Cette estimation concorde avec l'hypothèse de la Banque mondiale, qui évalue à 11,21 milliards de dollars le patrimoine palestinien en 1998. Banque mondiale (mai 2003), «Twenty-seven months – Intifada, closures and Palestinian economic crisis: An assessment», p. 19.

¹⁰ Centre israélien d'information pour les droits de l'homme dans les territoires occupés (B'Tselem): www.btselem.org.

¹¹ Compte tenu de la révision des données par le Bureau central palestinien de statistique, certains des chiffres (en particulier ceux de 2002 et 2003) figurant dans le présent rapport diffèrent de ceux du document ci-après: CNUCED (2004) «Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien», établi par le secrétariat de la CNUCED, pour le Conseil du commerce et du développement, cinquante et unième session, Genève, 4-15 octobre (TD/51/2).

¹² Bureau central palestinien de statistique (décembre 2004), «Press Release for the Palestinian National Account 2003», décembre 2004; et Bureau central palestinien de statistique (juillet 2004) «Time Series for Quarterly National Accounts at Constant Prices (2000-2004)».

¹³ Fonds monétaire international (décembre 2004), «Macroeconomic and Fiscal Developments, Outlook, and Reform in the West Bank and Gaza», document présenté à la réunion du Comité spécial de liaison, Oslo, <http://www.imf.org/external/np/dm/2004/120804.htm>.

¹⁴ Bureau central palestinien de statistique (avril 2005) «Labor force survey: January-March 2005», communiqué de presse, Ramallah.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CNUCED (2004), «Palestinian small and medium-sized enterprises: Dynamics and contribution to development». New York et Genève: Nations Unies.

¹⁷ Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) (février 2005), «Preliminary analysis: The humanitarian implications of the February 2005...».

¹⁸ Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) (1^{er} septembre 2004), «The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities». The occupied Palestinian territory: OCHA.

¹⁹ Bureau central palestinien de statistique (juillet 2004), «Survey on the impact of the expansion and annexation wall on the Palestinian localities that the wall passed through: March 2004». Ramallah.

²⁰ Centre palestinien pour les droits de l'homme (avril 2004), «Uprooting Palestinian trees and levelling of agricultural land: 1 April 2003-30 April 2004».

²¹ L'ensemble des surfaces cultivées en Cisjordanie et dans la bande de Gaza en 2003 représentait 1 815 019 dounam (soit 1 815 km²), dont 89,5 % en Cisjordanie. Bureau central palestinien de statistique, www.pcbs.gov.ps/agricul/tab_01.aspx.

²² CNUCED, «Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien», établi par le secrétariat de la CNUCED pour le Conseil du commerce et du développement, quarante-neuvième session, 7-18 octobre 2002; cinquantième session, etc.

²³ Autorité nationale palestinienne, Ministère de la planification (février 2005), «Plan de développement à moyen terme pour 2005-2007», projet.

²⁴ London School of Economics (LSE) (novembre 2004), «Presentation of the results of the Economic Policy Programme: Towards an economically viable Palestinian State – executive summaries», London; Banque mondiale (juillet 2002), «Long-term Policy Options for the Palestinian Economy», Jérusalem, bureau de la Banque en Cisjordanie et à Gaza. Certains des documents d'orientation de l'Autorité palestinienne abondent dans le même sens. Voir les documents ci-après: Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce de l'Autorité palestinienne (2003), «Creating an economically viable Palestinian State: Strategy for Palestinian compatibility with the multi-lateral trading system»; Ministère de l'économie nationale de l'Autorité palestinienne (janvier 2004), «Institutional framework – Palestinian national strategy for economic development: Creating economically viable state of Palestine»; et Ministère de l'économie nationale de l'Autorité palestinienne (novembre 2004), «Export economic recovery through export development».

²⁵ Pour de plus amples renseignements, prière de se reporter au document suivant: Khan, M. H., Giacaman, G. et Amudsen, I. (eds., 2004), *State Formation in Palestine: Viability and Governance during a Social Transformation*, London: Routledge.

²⁶ On trouvera une description succincte de ces projets au chapitre II du présent document.

²⁷ Wade, R. (2004), «Is globalization reducing poverty and inequality?», *World Development*, vol. 32, n° 4, pp. 567-589. Voir également Dollar, D. and Kraay, A. (2001), «Trade, growth and poverty», Département de la recherche, Politiques de développement de la Banque mondiale, document de travail n° 2615, Washington, DC.

²⁸ Voir par exemple le document suivant: Osmani, S. R. (mars 2004), «The employment nexus between growth and poverty: An Asian perspective», rapport établi par l'Agence suédoise de développement international (ASDI) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Royaume-Uni, University of Ulster.

²⁹ CNUCED (2004), «Rapport sur les pays les moins avancés...», chap. 2.

³⁰ En ce qui concerne le lien entre l'aide d'urgence et la reconstruction et le développement et les critères sectoriels, voir le «Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien», TD/B/51/2, 11 août 2004.

³¹ Akyüz Y., Chang, H. and Kozul-Wright, R. (1999), «New perspectives on East Asian Development» in Akyüz, Y. (ed.) *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass Publications.

³² CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement (1996 et 1997); et Lall, S. (octobre 2003), «Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness», Working Paper No. 111, Oxford: Queen Elizabeth House.

³³ Akyüz, Y. (ed.) (1999), *East Asian Development. New Perspectives*. London: Frank Cass Publications.

³⁴ Banque mondiale (juin et décembre 2004), «Disengagement, the Palestinian economy and the settlements» et documents techniques.
