



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

Distr.  
GÉNÉRALE

TD/B/55/2  
15 juillet 2008

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT  
Cinquante-cinquième session  
Genève, 15-26 septembre 2008  
Point 10 b) de l'ordre du jour provisoire

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

**Établi par le secrétariat de la CNUCED<sup>†,‡</sup>**

---

\* 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. Conformément aux résolutions et aux décisions prises à ce sujet par l'Assemblée Générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité de l'ONU, les références dans le présent rapport au(x) territoire(s) palestinien(s) occupé(s) désignent la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Le terme «Palestine» désigne l'Organisation de libération de la Palestine, qui a établi l'Autorité palestinienne à la suite de ses accords de 1993-1994 avec Israël. Les références à l'«État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité. Sauf indication contraire, les données relatives à l'économie palestinienne dans le présent document s'appliquent à la bande de Gaza et à la Cisjordanie, Jérusalem-Est non comprise.

† Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

‡ Le contenu du présent document ne doit pas être cité dans la presse avant le 8 septembre 2008.

### *Résumé*

L'économie du territoire palestinien occupé a stagné en 2007 et ne s'est pas redressée après le recul enregistré en 2006. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant a donc continué à baisser et la pauvreté s'est aggravée. Sans la reprise de l'aide étrangère dans la seconde moitié de 2007, le PIB se serait contracté pour la deuxième année consécutive. La construction du mur de séparation, la politique israélienne de bouclage et l'érosion des capacités productives continuaient à faire obstacle au redressement et accentuaient la régression. La fracture économique entre la Cisjordanie et Gaza s'est creusée en raison des événements politiques récents et du bouclage strict imposé à la bande de Gaza.

L'Autorité palestinienne a annoncé d'importantes réformes afin d'arriver à la viabilité budgétaire. Bien que ces réformes, la revalorisation de l'appareil de production et la levée du bouclage soient nécessaires, ce ne sont pas des conditions suffisantes pour un redressement et pour une croissance durable. Pour mettre l'économie sur la voie du développement durable et de l'autosuffisance, on doit en plus doter l'Autorité palestinienne des instruments de politique appropriés pour appliquer des politiques économiques adaptées aux besoins spécifiques de l'économie palestinienne ravagée par la guerre. Et outre qu'il faut élargir la marge d'action de l'Autorité palestinienne, il est urgent de renforcer sa capacité de formuler et d'appliquer des politiques de développement et d'assurer la saine gestion économique de leur mise en œuvre.

La CNUCED continue à répondre aux besoins émergents de l'économie palestinienne en intensifiant son assistance, en coordination avec d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales et en étroite consultation avec la Palestine. Toutefois, les problèmes de financement compromettent les efforts entrepris pour faire fond sur les avancées déjà obtenues et parvenir aux résultats espérés. Une amélioration du financement extrabudgétaire reste critique pour que la CNUCED puisse conformément à son mandat répondre aux besoins en constante évolution de l'économie palestinienne.

## **Introduction**

1. L'économie du territoire palestinien occupé a été confrontée à des défis considérables depuis septembre 2000, avec une politique de bouclage strict, une fragmentation géographique, un mur de séparation qui réduit de façon importante les superficies agricoles, des recettes publiques et une aide des donateurs incertaines, une capacité productive en recul, de multiples priorités pour les donateurs et des capacités gouvernementales et institutionnelles limitées. Malgré ces défis, l'économie continue à fonctionner et le peuple palestinien continue à montrer sa résilience en survivant à la crise prolongée.

2. Depuis sa mise en place, l'Autorité palestinienne a continué à formuler et à exécuter des plans de développement et de réforme, dont le plus récent est le Plan de réforme et de développement palestinien pour 2008-2010. Ce plan, qui met l'accent sur les réformes et la gouvernance, a été accueilli favorablement par la communauté des donateurs à la Conférence de donateurs tenue à Paris en décembre 2007, avec 7 milliards de dollars d'annonces de contributions.

3. Si la levée du bouclage imposée au territoire palestinien occupé, les réformes institutionnelles, les plans de développement et l'appui des donateurs sont tous essentiels pour le redressement de l'économie palestinienne, ils ne sont pas suffisants à eux seuls pour mettre l'économie sur la voie du développement durable. Il faut doter l'Autorité palestinienne d'une large marge d'action économique pour réaliser la vision du développement palestinien. Le présent rapport démontre que la marge d'action dont dispose actuellement l'Autorité palestinienne n'autorise guère que l'allocation de ressources publiques limitées et incertaines – c'est-à-dire bien moins que les instruments de politique à la disposition des administrations locales dans beaucoup de pays. Le rapport conclut que si des instruments de politique en matière budgétaire et monétaire et en matière de change, de commerce et de travail étaient disponibles, il serait possible d'inverser la régression économique et d'avancer vers le plein emploi.

4. La communauté internationale devrait faire plus pour appuyer les efforts visant à doter l'Autorité palestinienne des instruments de politique économique nécessaires pour le développement durable de l'économie palestinienne. Cela aidera à ouvrir la voie à l'établissement d'un État de Palestine indépendant, démocratique et viable, conformément à la vision de deux États exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité.

### **I. UNE ÉCONOMIE DÉGRADÉE À CAUSE DU BOUCLAGE PERSISTANT**

5. La signature des Accords d'Oslo entre l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et Israël et l'établissement de l'Autorité palestinienne en 1994 avaient fait naître de grands espoirs. Au cours des cinq années qui ont suivi, le territoire palestinien occupé a connu une période de croissance économique sans précédent, avec un taux de croissance annuel du PIB réel de 8,5 % en moyenne et une augmentation substantielle des investissements publics et privés. Cela a été suffisant pour faire baisser le chômage de 5 % et pour accroître le PIB par habitant de 4,3 % par an en moyenne.

6. Cette croissance s'est brutalement interrompue en 2000, et les avancées faites se sont maintenant évaporées. L'année 2000 a été un tournant dans le territoire palestinien occupé, puisque marquée par le déclenchement de la deuxième Intifada palestinienne et par

l'intensification et l'expansion consécutives de la politique israélienne de bouclage et d'autres mesures restreignant le mouvement des personnes et des biens dans le territoire palestinien occupé et entre celui-ci et le reste du monde. En outre, sur un fond de conflit, on a assisté ces huit dernières années à l'érosion et à la destruction des capacités de production palestiniennes et à la transformation de l'économie auparavant tirée par les investissements du secteur privé en une économie dégradée par des conditions de guerre. L'économie est devenue tributaire du secteur public et de l'aide étrangère, qui servent actuellement à satisfaire les besoins de consommation essentiels et à apporter des secours plutôt qu'à investir.

7. Le bouclage, les points de contrôle et les murs affectent l'économie de multiples manières. Ils restreignent l'accès des producteurs aux intrants importés nécessaires pour la production et pour l'entretien des biens d'équipement, tout en leur bloquant aussi l'accès au marché local et aux marchés d'exportation. Le bouclage entretient un cercle vicieux puisque la perte de revenus qui en résulte limite la production du côté de la demande, tandis que les incertitudes et le coût plus élevé des intrants importés, du transport et de l'entreposage restreignent la production du côté de l'offre. On s'accorde largement à reconnaître que la politique de bouclage d'Israël est l'un des facteurs les plus dévastateurs pour l'économie palestinienne (PNA, 2008; Banque mondiale, 2008a; Bureau international du Travail, 2007).

8. Un autre facteur préjudiciable sur le long terme pour l'économie palestinienne est la construction par Israël depuis 2002 du mur de séparation, qui est maintenant achevée à 60 %. Sur toute sa longueur, à 10 % près, le mur prévu empiète sur la Cisjordanie, et beaucoup de villes de Cisjordanie sont ainsi complètement entourées. Le mur a un impact préjudiciable direct sur l'économie. Un système de permis rigoureux limite l'accès par les producteurs, les cultivateurs et les travailleurs à leur lieu de travail. Selon ce système, les personnes ne peuvent accéder à leur lieu de travail que par des points de passage désignés qui ne fonctionnent qu'à certains moments. Certains points de passage sont ouverts aux Palestiniens sur une base saisonnière ou hebdomadaire, d'autres ne leur sont jamais ouverts. Les mouvements de matériel et autres biens, tels que tracteurs et bétail, sont restreints à certains points de passage. Les coûts de transport ont considérablement augmenté à cause de l'allongement des distances à parcourir jusqu'aux points de passage désignés, puisque le mur coupe les routes traditionnelles (BCAH, 2007). Le mur a en particulier réduit la base de ressources du secteur agricole, qui était déjà limitée. Près de 15 % des terres agricoles en Cisjordanie seront perdues à cause de la construction du mur (CNUCED, 2006b).

9. La politique de bouclage, l'érosion et la destruction du capital physique palestinien et la construction du mur de séparation se combinent pour former un mécanisme qui empêche durablement l'économie palestinienne de se redresser. Le résultat est un processus de régression et de désinvestissement avec de graves conséquences pour l'avenir de l'économie palestinienne si des mesures correctives ne sont pas prises d'urgence.

#### **A. Une stagnation économique avec un chômage élevé persistant**

10. Après un recul de 5 % en 2006, l'économie palestinienne n'a pas progressé en 2007. La croissance en 2007 aurait été négative pour la deuxième année consécutive s'il n'y avait pas eu une levée graduelle des restrictions en matière de l'aide étrangère dans la seconde moitié de l'année. Avec la stagnation du PIB, le PIB par habitant a continué à fléchir, tombant en 2007 à 60 % de son niveau de 1999. Ce sont les emprunts, l'aide étrangère et les transferts effectués

par les travailleurs expatriés qui, ensemble, ont soutenu la consommation ces deux dernières années et empêché une régression plus grave. Les huit années de bouclage ont asphyxié l'économie, réduit la capacité de production et affaibli la structure institutionnelle du territoire palestinien occupé. L'Autorité palestinienne (PNA, 2008) et la Banque mondiale (2008a) estiment que si l'économie avait continué à croître au rythme moyen de la période 1995-2000, en 2007 le PIB réel aurait été le double de ce qu'il était en 1995, alors qu'il ne lui est en fait supérieur que de 36 %.

11. L'évolution du chômage reflète globalement celle du PIB. Le taux de chômage en 2007 a été de 29 %, contre 21 % en 1999. Le chômage est beaucoup plus élevé dans la bande de Gaza isolée, et il risque de s'aggraver encore (Banque mondiale, 2008b). Selon les données du Bureau central palestinien de statistique, le taux de chômage dans la bande de Gaza en 2007 a été de 35,2 %, contre 24,5 % en Cisjordanie. La contraction de l'emploi dans le secteur privé a obligé l'Autorité palestinienne à développer l'emploi dans le secteur public et les subventions publiques, mesures considérées comme des soupapes de sécurité pour assurer la stabilité sociale malgré leur coût budgétaire élevé. L'emploi dans le secteur public a progressé de 59 % entre 1999 et 2006, mais a fait apparaître un léger recul en 2007.

**Tableau 1. Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza): indicateurs clefs<sup>a</sup>**

	1995	1999	2002	2003	2004 (Rév.)	2005 (Rév.)	2006 (Prél.)	2007 (Est.)
<b>Résultats macroéconomiques</b>								
Croissance du PIB réel (en %)	6,1	8,6	-3,8	5,8	6,0	6,0	-4,8	0,0
Produit intérieur brut – PIB (en millions de dollars É.-U.)	3 276	4 517	3 156	3 624	4 077	4 478	4 533	5 045
Revenu national brut – RNB (en millions de dollars É.-U.)	3 779	5 454	3 546	4 105	4 534	5 017	5 068	5 620
Revenu disponible brut – RDB (en millions de dollars É.-U.)	4 200	5 853	4 985	5 395	5 951	6 583	7 108	8 001
PIB par habitant (en dollars É.-U.)	1 400	1 590	999	1 108	1 203	1 191	1 165	1 261
RNB par habitant (en dollars É.-U.)	1 615	1 920	1 122	1 255	1 337	1 334	1 303	1 405
Croissance du RNB réel par habitant (en %)	7,9	4,1	-8,9	6,2	1,5	-1,0	-14,9	-0,7
<b>Population et emploi</b>								
Population (en millions)	2,34	2,84	3,16	3,27	3,39	3,76	3,89	4,0
Chômage (en % de la main-d'œuvre) <sup>b</sup>	26,6	21,2	41,3	33,4	32,5	29,0	29,6	28,9
Nombre total d'emplois (en milliers)	417	588	477	564	578	696	621	665
Dans le secteur public	51	103	115	119	131	145	164	159
En Israël et dans les colonies	50	127	49	55	50	63	64	63

	1995	1999	2002	2003	2004 (Rév.)	2005 (Rév.)	2006 (Prél.)	2007 (Est.)
<b>Solde des finances publiques (en % du PIB)</b>								
Recettes publiques	13,2	23,8	8,2	20,6	23,4	27,5	25,4	23,6
Dépenses courantes	15,3	22,5	27,6	29,4	32,8	35,9	42,8	39,8
Total des dépenses	25,5	29,8	28,2	35,2	37,5	44,5	50,2	50,3
Solde courant	-2,1	1,3	-19,4	-8,8	-9,4	-8,4	-17,4	-16,2
Solde global	-12,3	-6,0	-20,0	-14,6	-14,1	-17,0	-24,8	-26,7
<b>Commerce extérieur</b>								
Transferts courants nets (en millions de dollars É.-U.)	421	399	1 439	1 290	1 417	1 566	2 040	2 381
Exportations de biens et services (en millions de dollars É.-U.)	499	892	465	465	535	587	535	595
Importations de biens et services (en millions de dollars É.-U.)	2 176	3 805	2 536	2 844	3 279	3 596	3 558	3 960
Balance commerciale (en % du PIB)	-51,2	-64,5	-65,6	-65,6	-67,3	-67,2	-66,7	-66,7
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars É.-U.)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	-1 618	-1 920	-1 876	-2 119
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-42,4	-39,1	-36,4	-37,8	-39,7	-42,9	-41,2	-42,0
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/total des échanges israéliens (en %) <sup>c</sup>	3,7	3,7	2,1	2,2	2,2	2,3	2,1	2,2
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/total des échanges de l'Autorité palestinienne (en %) <sup>c</sup>	78,8	58,4	58,6	59,2	59,6	65,7	64,2	69,0

*Source:* Les données émanent du Bureau central palestinien de statistique, de la Banque mondiale, du FMI, du BIT et du Bureau central israélien de statistique.

<sup>a</sup> Comme le Bureau central palestinien de statistique n'a qu'un accès limité à Jérusalem-Est, les données présentées dans le tableau ne comprennent pas Jérusalem-Est.

<sup>b</sup> Parmi les chômeurs figurent les «travailleurs découragés» au sens de la définition large de l'OIT.

<sup>c</sup> Les données sur le total des échanges palestiniens et israéliens portent sur les marchandises et sur les services facteurs et non facteurs.

## B. Une pauvreté qui s'aggrave

12. En raison de l'augmentation du chômage, de l'érosion de l'appareil de production et de la politique de bouclage, la pauvreté dans le territoire palestinien occupé a continué à s'aggraver et à s'étendre (Banque mondiale, 2008b), avec une fracture croissante entre la Cisjordanie et la bande de Gaza plus isolée. Depuis 2000, 62 % des ménages ont perdu plus de 50 % de leur

revenu (PNA, 2008). Les mesures de la pauvreté fondées sur le revenu indiquent que la proportion de la population du territoire palestinien occupé vivant en deçà du seuil de pauvreté est passée de 52 % en 2005 à 57 % en 2006, tandis que la proportion des personnes vivant dans la pauvreté absolue est passée de 40 à 44 % (BCAH, 2008a)<sup>1</sup>.

13. L'aggravation de la pauvreté a forcé les ménages palestiniens à réduire des dépenses essentielles et à prendre des mesures qui aggravent leur situation, par exemple en vendant leurs biens, en reportant le paiement de leurs factures pour les services d'utilité publique et en enlevant leurs enfants de l'école (Oxfam, 2007; BCAH, 2008b). La crise prolongée s'est aussi traduite par une détérioration de la qualité des services d'enseignement et de santé. Si la destruction de plus d'un tiers du capital physique palestinien a été reconnue, les pertes en termes de capital humain actuel et futur et leurs conséquences sur le long terme restent à évaluer.

14. Dans les conditions actuelles, la pauvreté devrait s'aggraver en 2008 parce que la modeste croissance économique prévue ne sera pas suffisante pour contrebalancer la croissance démographique ou pour limiter le chômage, en particulier à Gaza. Les mesures de réforme budgétaire de l'Autorité palestinienne devraient donc être échelonnées de manière judicieuse et être précédées d'un apport régulier d'aide étrangère, d'efforts pour lever le bouclage et d'investissements publics visant à stimuler l'investissement privé dans des activités à fort potentiel en termes d'emploi et d'effets d'entraînement.

### **C. Une économie locale asphyxiée à Gaza**

15. Si l'activité économique globale en 2007 s'est maintenue à son niveau de 2006, la situation dans la bande de Gaza, où vit 40 % de la population du territoire palestinien occupé, continue à s'aggraver. Le bouclage quasiment complet imposé à Gaza coupe effectivement 1,5 million de Palestiniens de la Cisjordanie et du reste du monde, puisque seul est admis un strict minimum d'importations essentielles et humanitaires. Les retombées bénéfiques induites par la reprise de l'aide étrangère depuis 2007 ont été limitées essentiellement à la Cisjordanie, tandis que l'économie locale à Gaza a continué à se contracter. La pauvreté à Gaza est plus profonde et plus généralisée qu'en Cisjordanie, où elle est déjà d'un niveau élevé. En 2006, 79,3 % des Gazaouites vivaient dans une pauvreté relative, et 66,7 % dans la pauvreté absolue. Les taux de pauvreté relative et de pauvreté absolue pour la Cisjordanie étaient de 49,1 % et de 36,4 %, respectivement.

16. La bande de Gaza souffre d'une grave sous-utilisation de capacités faute d'accès aux intrants et aux marchés. Environ 95 % des activités industrielles gazaouites ont été suspendues, et le nombre des entreprises en activité dans le secteur industriel a chuté de 3 500 au début de 2005 à 150 seulement à la fin de 2007 (PNA, 2008; Banque mondiale, 2008a). En juin 2007, les entreprises fonctionnaient à 46 % de leur capacité de production, en baisse de 76 % par rapport au début de 2006. La situation s'est aggravée avec le resserrement du bouclage après juin 2007, où l'utilisation des capacités de production est tombée à 11 %. Si le bouclage n'était pas levé, 53 % des entreprises installées à Gaza disent qu'elles envisageraient de quitter Gaza.

---

<sup>1</sup> En 2006, pour un ménage moyen de six personnes dans le territoire palestinien occupé, les seuils de pauvreté relative et de pauvreté absolue correspondaient à des revenus mensuels de 518 dollars É.-U. et de 414 dollars É.-U., respectivement.

Durant la seconde moitié de 2007 seulement, 36 % des entreprises gazaouites interrogées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont déclaré qu'elles avaient réduit les salaires de 40 % en moyenne, et 78 % d'entre elles avaient procédé à des licenciements massifs (PNUD, 2007). La tendance au désinvestissement et à la perte de capital physique et humain qui se profile fait peser des risques additionnels pour les perspectives sur le long terme de Gaza.

#### **D. Les défis budgétaires**

17. L'instabilité économique et politique et les bouclages israéliens prolongés ont provoqué de graves difficultés budgétaires dues à la contraction et à l'imprévisibilité des recettes et à la multiplication des dépenses pour couvrir les besoins essentiels et les besoins en matière de secours. En plus de la régression économique de ces dernières années, les recettes de l'Autorité palestinienne ont souffert de la possibilité qu'a Israël de retenir les recettes fiscales et les recettes douanières qu'il perçoit au nom de l'Autorité, comme stipulé dans le Protocole de Paris signé par l'OLP et Israël en 1994. De ce fait, la situation budgétaire de l'Autorité palestinienne dépend fondamentalement du bon vouloir israélien. En 2002, par exemple, quand Israël a retenu les recettes douanières et les recettes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'Autorité palestinienne, les recettes publiques palestiniennes ont chuté de 66 %. Avec la reprise des transferts, les recettes totales ont bondi de 300 millions de dollars en 2002 à 1,2 milliard de dollars en 2005, pour s'effondrer de nouveau à 358 millions de dollars avec la rétention des recettes douanières en 2006 (PNA, 2008).

18. Les recettes douanières sont la pierre angulaire des finances publiques de l'Autorité palestinienne, puisqu'elles représentent 60 à 70 % des recettes. La rétention fréquente de ces recettes et leur imprévisibilité non seulement rendent extrêmement difficile la planification budgétaire, mais aussi privent l'Autorité palestinienne des outils de politique budgétaire dont elle a besoin pour gérer et stimuler l'économie et rendent impossible la planification à moyen terme, ne laissant comme unique option qu'une gestion à court terme des liquidités. En outre, les salaires ne peuvent être versés qu'irrégulièrement, ce qui se répercute dans toute l'économie en asphyxiant la demande globale et en décourageant les banques de prêter au secteur public. C'est pourquoi la dépendance de l'Autorité palestinienne vis-à-vis d'un soutien budgétaire de l'étranger est devenue la norme. En 2007, ce soutien international a atteint un montant de 1 milliard de dollars, soit 39 % des dépenses publiques.

19. Malgré les efforts de l'Autorité palestinienne, le déficit budgétaire est passé de 17 % du PIB en 2005 à 27 % en 2007. Le creusement du déficit en 2006 a été dû à la fois à la rétention des recettes douanières par Israël et au recul du PIB. Le déficit a été financé essentiellement en accumulant des arriérés pour les salaires publics, pour les contributions au titre des pensions et vis-à-vis des fournisseurs privés. Si la reprise des transferts de recettes douanières a détendu la situation budgétaire et permis en 2007 à l'Autorité palestinienne de cesser d'accumuler des arriérés, aucune amélioration budgétaire décisive n'est attendue pour 2008 à cause du redressement économique lent qui est anticipé.

20. Même si les salaires sont pour l'Autorité palestinienne le principal poste de dépenses publiques, une réduction de l'emploi public, comme souvent recommandé aux pays en développement, pourrait être extrêmement préjudiciable pour la situation budgétaire sur le long terme et pour l'économie palestinienne dans son ensemble, car elle restreindrait la consommation

privée et l'assiette de l'impôt. Il convient de rappeler que la croissance de 50 % de l'emploi public entre 1999 et 2007 a été essentielle pour compenser l'incapacité du secteur privé de créer de l'emploi à cause de la politique de bouclage et de la perte de 64 000 emplois en Israël. Ainsi, pour préserver la stabilité sociale et éviter un effondrement du PIB à cause d'une demande globale faible, l'Autorité palestinienne a fait fonction de source de revenu et d'employeur en dernier recours.

21. Nonobstant la détermination de l'Autorité palestinienne d'appliquer des mesures budgétaires politiquement difficiles dans une situation de crise grave, les réformes en question n'ont guère de chances de produire les résultats souhaités si Israël ne procède pas au transfert des recettes douanières en temps voulu et n'allège pas le bouclage pour permettre au secteur privé de revivre. L'élimination progressive des restrictions au mouvement des biens et de la main-d'œuvre est la condition *sine qua non* du succès du programme de réformes budgétaires de l'Autorité palestinienne. Sans cela, la réduction de 12 % de l'emploi public qui est prévue pourrait être trop difficile et trop coûteuse à réaliser, et la mesure pourrait déclencher une agitation sociale et une résistance, comme les grèves des fonctionnaires en 2006 qui ont failli provoquer l'effondrement des services publics. Les réformes budgétaires seront difficiles à appliquer si elles aggravent les conditions politiques déjà instables, accentuent la fragmentation ou sapent la confiance de la population dans l'Autorité palestinienne et son soutien à celle-ci. Si l'économie ne se développe pas, l'Autorité palestinienne sera confrontée au choix difficile soit d'arriver à la viabilité des finances publiques soit de revenir à ce qu'elle qualifie de «dépenses pour la stabilité sociale», où l'emploi public joue un rôle de soupape de sécurité.

#### **E. Un secteur extérieur faible et une dépendance persistante**

22. Le recul économique global dans le territoire palestinien occupé a eu un impact sur le secteur extérieur. Comme l'indique le tableau 1, alors qu'en 2007 les exportations étaient inférieures d'un tiers à leur niveau de huit ans auparavant, les importations quant à elles étaient en hausse de 4 %. Le recul des exportations est dû à l'érosion des capacités productives et à l'environnement peu propice pour le secteur privé. L'isolement de la bande de Gaza a été d'autant plus préjudiciable que son secteur agricole et beaucoup de ses industries sont tournés vers l'exportation. Les œillets et les fraises, les deux principaux produits d'exportation agricoles de Gaza, en sont l'exemple. À cause du bouclage, les producteurs d'œillets n'ont exporté qu'un cinquième des 45 millions de fleurs produites en 2007; le reste a été utilisé pour l'alimentation animale. Les producteurs ont ainsi perdu quelque 6,5 millions de dollars. Au cours de la même saison, les exportateurs de fraises ont perdu 7 millions de dollars.

23. La dépendance commerciale vis-à-vis d'Israël persiste, à en juger par la place prépondérante de ce dernier comme source des importations et comme destination des exportations. Le déficit commercial avec Israël est resté élevé, puisqu'il représente plus de 40 % du PIB. En valeur absolue, le déficit n'a cessé d'augmenter dans le temps, pour culminer en 2007 à 2,1 milliards de dollars. L'accroissement d'un cinquième du déficit commercial avec Israël entre 1999 et 2007 s'explique essentiellement par la perte de capacité productive et par l'impossibilité en résultant pour les producteurs nationaux de satisfaire la demande locale, d'où une dépendance accrue vis-à-vis des biens de consommation importés, surtout d'Israël. En 2007, le déficit commercial avec Israël représentait près de 90 % du total des transferts courants nets (soutien des donateurs essentiellement). Il reste urgent de réduire la dépendance commerciale vis-à-vis d'Israël et de réorienter le commerce palestinien et son intégration aux marchés arabe et

régional, où des accords commerciaux favorables puissent être négociés et où un accès stable puisse être garanti.

## **II. UNE MARGE D'ACTION POUR LE REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE ET LA CROISSANCE DURABLE**

24. La capacité de l'Autorité palestinienne de relever les défis qu'implique la revitalisation d'une économie ravagée par la guerre est limitée par la marge d'action restreinte dont disposent ses décideurs. L'éventail étroit des instruments de politique actuellement disponibles n'est pas suffisant pour que l'Autorité palestinienne puisse établir les bases d'un redressement et d'une croissance durable. Si les efforts de réforme de l'Autorité palestinienne, une fin du bouclage, une aide étrangère suivie et des capacités productives palestiniennes revitalisées sont des conditions nécessaires pour le redressement, cela n'est pas suffisant pour assurer une croissance sur le long terme.

25. Il est dit ceci dans le Consensus de São Paulo (par. 8): «L'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, dépend souvent des disciplines et des engagements internationaux et de facteurs liés aux marchés mondiaux. Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de ces règles et engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie.» Néanmoins, il ne sera pas seulement question ci-après de l'idée d'une marge d'action s'inscrivant dans le cadre de l'interdépendance économique mondiale ou des institutions internationales, avec ce que cela implique pour les options de politique à la disposition des pays en développement. Il sera aussi question des contraintes imposées aux décideurs palestiniens du fait d'une souveraineté limitée, avec ce que cela implique pour l'élaboration et l'application de politiques conformes aux capacités, aux défis et aux aspirations du peuple palestinien.

### **A. Un cadre de politique économique limité**

26. L'Autorité palestinienne n'a pas de souveraineté sur les frontières, les ressources naturelles, la terre, l'eau ou le mouvement des personnes et des biens à l'intérieur de ses territoires ou dans ses eaux ou son espace aérien nationaux. Cette souveraineté limitée, la fragmentation géographique et les restrictions au mouvement des fonctionnaires rendent la formulation et l'exécution de politiques gouvernementales cohérentes particulièrement difficiles. L'Autorité palestinienne n'a pas non plus de monnaie nationale pour appliquer des politiques appropriées en matière de monnaie et de taux de change. En comparaison avec les outils de politique dont disposent généralement les États souverains dans un monde globalisé, l'Autorité palestinienne n'a en matière budgétaire qu'une marge d'action limitée et précaire.

27. L'Autorité palestinienne ne peut guère que décider de la répartition des dépenses publiques, ce qui représente une marge d'action moindre que celle dont disposent les administrations locales dans de nombreux pays. En ce qui concerne les recettes, l'Autorité palestinienne ne peut compter que sur des ressources très imprévisibles qui dépendent de la communauté internationale et du bon vouloir israélien. En outre, le Protocole de Paris oblige l'Autorité palestinienne à aligner son taux de TVA sur celui d'Israël, sans tenir compte des

différences de structure et de niveau de développement des deux économies. Globalement, le Protocole ne modifie pas la nature asymétrique des relations économiques israélo-palestiniennes.

28. Sur le plan monétaire, le Protocole de Paris n'autorise pas l'Autorité palestinienne à frapper une monnaie nationale<sup>2</sup>. Il y a donc trois monnaies en circulation: le dinar jordanien, le dollar des États-Unis et le nouveau shekel israélien. Cet arrangement cumule presque tous les inconvénients des régimes de taux de change à schéma bipolaire. Si l'absence d'une monnaie nationale rend une politique monétaire inaccessible (régime de taux de change fixe), l'utilisation de trois monnaies impose des risques excessifs aux banques et aux investisseurs, qui doivent prendre en compte les fluctuations de trois taux de change. Par exemple, une dépréciation du shekel israélien se traduit par une hausse des coûts des biens de consommation et des biens intermédiaires importés, et par conséquent par une hausse des coûts de production. Les exportations, en revanche, n'en bénéficient pas ou guère, compte tenu des obstacles divers, des coûts de transaction élevés et de la dépendance vis-à-vis du marché israélien.

29. L'introduction d'une monnaie nationale palestinienne permettrait à l'Autorité palestinienne d'appliquer une politique de change avec des ajustements de la monnaie pour pouvoir équilibrer le solde extérieur, absorber les chocs extérieurs, compenser les écarts de productivité par rapport à la concurrence, améliorer la compétitivité des exportations et renforcer la croissance en stimulant la production de biens marchands. Une monnaie nationale permettrait aussi à l'Autorité palestinienne de se procurer des recettes de seigneurage pour améliorer sa situation budgétaire<sup>3</sup>. Selon Cobham (2004), les recettes de seigneurage pourraient représenter de 0,3 à 4,2 % du produit national brut (PNB). Par conséquent, les pertes cumulées de recettes de seigneurage entre 1995 et 2007 pourraient se situer dans une fourchette allant de 178 millions de dollars à 2,5 milliards de dollars. Il est important de noter que ces estimations ne prennent pas en compte les recettes de seigneurage de la phase de transition, qui devraient être beaucoup plus substantielles.

30. Il est de plus en plus manifeste que l'actuel cadre budgétaire et monétaire, consacré dans le Protocole de Paris, ne dote pas l'Autorité palestinienne des instruments les plus fondamentaux dont elle a besoin pour sortir l'économie de son déclin dû à des facteurs extérieurs, ou même pour adopter simplement des politiques de stabilisation. Ainsi, l'économie reste très vulnérable aux chocs économiques et politiques extérieurs résultant de la dépendance asymétrique vis-à-vis d'Israël et de l'économie mondiale dans son ensemble.

---

<sup>2</sup> C'est probablement pour cette raison que la question a été peu traitée, même si Naqib (1999), Cobham (2004) et Beidas et Kandil (2005) ont fait quelques travaux de précurseurs dans ce domaine.

<sup>3</sup> Les recettes de «seigneurage» sont les recettes publiques tirées de la frappe de la monnaie. Elles n'ont pas d'effets inflationnistes si l'augmentation de la masse monétaire est en adéquation avec la croissance économique et avec l'augmentation de la demande monétaire. Parfois, les gouvernements préfèrent se procurer des recettes en frappant davantage de monnaie plutôt qu'en percevant des impôts. L'inflation qui en résulte est qualifiée de «prélèvement inflationniste».

## **B. Élargir les options de l'Autorité palestinienne en matière de politique économique**

31. La CNUCED, dans une étude à venir<sup>4</sup>, évalue l'impact potentiel d'une marge d'action élargie et démontre que des progrès économiques substantiels seraient possibles si l'Autorité palestinienne était dotée des instruments de politique pertinents. L'étude utilise un modèle macroéconométrique conçu par la CNUCED, le «cadre intégré de simulation pour la politique palestinienne dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail» (CNUCED, 2006a) pour simuler les perspectives futures de l'économie palestinienne jusqu'en 2015, avec différentes options de politique. L'analyse compare les résultats dans le long terme de l'actuel cadre de politique économique – le «scénario de référence» – et les résultats de scénarios de politique dans lesquels tout l'éventail des instruments de politique serait disponible.

32. Le scénario de référence repose sur le cadre de politique générale établi par le Protocole de Paris. Il impliquerait un retour au climat économique (et politique) antérieur à l'année 2000, comme montré dans les hypothèses suivantes<sup>5</sup>:

a) Une certaine évolution vers la stabilité politique, avec des restrictions moindres à la mobilité des biens et de la main-d'œuvre. Au cours de la période considérée, les restrictions à la mobilité reviendront aux niveaux qui étaient en vigueur durant la période 1994-2000<sup>6</sup>;

b) Une quasi-union douanière entre le territoire palestinien occupé et Israël, combinant des éléments de libre-échange et un arrangement d'union douanière;

c) Des importations palestiniennes en provenance du reste du monde assujetties à un niveau minimum de taux de droits israéliens, sauf pour un groupe restreint de produits importés d'Égypte et de Jordanie dans des limites quantitatives spécifiques;

d) L'application par l'Autorité palestinienne du taux de TVA israélien, avec la possibilité d'une divergence de 1 à 2 %;

e) Une forte dépendance vis-à-vis des impôts indirects, avec peu d'attention à la dimension équité;

f) Le recouvrement par Israël, au nom de l'Autorité palestinienne, des taxes sur les importations palestiniennes;

g) L'affectation des ressources publiques aux postes budgétaires récurrents, avec des allocations insuffisantes pour les dépenses en faveur du développement;

h) L'absence d'une monnaie nationale.

---

<sup>4</sup> «Policy space for Palestinian sustained development and State formation».

<sup>5</sup> Ces hypothèses sont traitées de manière détaillée dans le document CNUCED, 2006a.

<sup>6</sup> Toutefois, cet exercice ne peut pas quantifier les conséquences structurelles du mur de séparation, ni de son éventuel démantèlement.

33. L'analyse examine l'impact potentiel d'une expansion de la marge d'action de l'Autorité palestinienne en élaborant différents scénarios pour les politiques en matière de budget, de change, de commerce et de travail. Tous les scénarios reposent sur le postulat d'une évolution vers un règlement politique et d'une mobilité moins que parfaite des biens et de la main-d'œuvre, mais avec des restrictions moindres. L'analyse examine ensuite l'impact d'une option de politique intégrée où les éléments de chacune des politiques élargies seraient en un seul ensemble. Les principaux éléments des différents scénarios de politique proposés sont les suivants<sup>7</sup>:

a) Le **scénario de la politique budgétaire** suppose: i) une augmentation de 10 % et de 5 %, respectivement, des investissements publics et des transferts publics par rapport au scénario de référence au cours de la période considérée; et ii) un mécanisme de correction des distorsions des investissements pour réduire le coût des investissements autres que pour la construction de 15 % par rapport au niveau de référence;

b) Le **scénario de la politique de change** simule les effets de l'introduction d'une monnaie nationale. La simulation suppose une dévaluation de 50 % par rapport au niveau du scénario de référence au cours de la période considérée;

c) Le **scénario de la politique commerciale** suppose que l'Autorité palestinienne adopte: i) un régime commercial de la nation la plus favorisée où les importations en provenance d'Israël sont frappées du même droit que les importations en provenance du reste du monde – le droit frappant les importations en provenance d'Israël passe du niveau de référence de zéro à celui de 17 % et celui qui frappe les importations en provenance d'autres pays est majoré de 3 % par rapport au niveau de référence; et ii) un mécanisme de correction des distorsions pour réduire le coût des exportations palestiniennes de 17 % par rapport aux prix de référence, et pour compenser par conséquent les effets de distorsion dus à l'occupation prolongée et aux divers obstacles non marchands auxquels les exportateurs palestiniens sont confrontés;

d) Le **scénario de la politique en matière de travail** vise à développer l'emploi local et à réduire la dépendance vis-à-vis du marché de l'emploi israélien. Il suppose un subventionnement des salaires pour favoriser l'emploi local dans le cadre d'un partenariat gouvernement-secteur privé pour la prise en charge des salaires dans l'agriculture, l'industrie et les services;

e) Le **scénario de la politique intégrée** suppose que les décideurs palestiniens disposent de tous les instruments des options de politique précitées et qu'ils les intègrent en un ensemble unique où les effets des différentes politiques se renforceraient mutuellement.

34. Le tableau 2 résume l'impact des scénarios de politique sur le PIB et le chômage lorsque chacun d'entre eux est appliqué individuellement, et lorsqu'ils sont combinés en un ensemble intégré. Les figures 1, 2 et 3 indiquent l'évolution du PIB, du PIB par habitant et du chômage dans le scénario de référence et avec la politique intégrée. Pour chaque domaine de politique, les résultats de la simulation avec le scénario de référence laissent prévoir de modestes

---

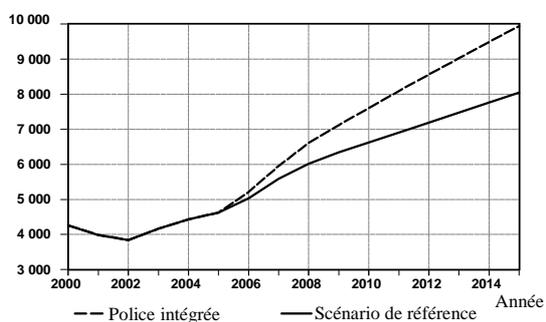
<sup>7</sup> Les hypothèses sur lesquelles reposent les différents scénarios de politique sont traitées dans le détail dans l'étude mentionnée dans la note de bas de page 4.

améliorations dans le moyen et le long terme. Mais les autres scénarios de politique offrent de meilleures perspectives.

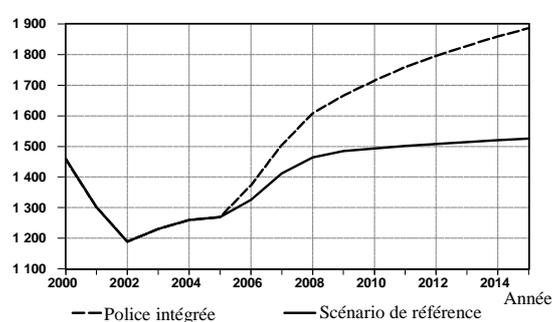
**Tableau 2. Impact de la marge d'action sur le PIB et le chômage**

Scénario de politique	PIB (en millions de dollars de 1997)		Taux de chômage (%)		Amélioration en 2015	
	2008	2015	2008	2015	Augmentation du PIB (%)	Réduction du taux de chômage
Scénario de référence	6 019	8 042	15,6	19,1	-	-
Travail	6 096	8 208	10,3	12,3	2,1	6,8
Budget	6 114	8 376	14,7	16,7	4,2	2,4
Commerce: régime de la nation la plus favorisée	6 189	8 539	13,9	16,0	6,2	3,1
Monnaie nationale	6 342	8 861	12,8	14,1	10,2	5,0
<i>Politique intégrée</i>	<i>6 610</i>	<i>9 942</i>	<i>5,3</i>	<i>0,5</i>	<i>23,6</i>	<i>18,6</i>

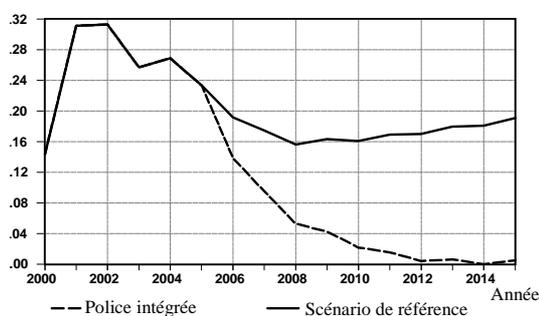
**Figure 1. Impact de la marge d'action sur le PIB**  
(en millions de dollars de 1997)



**Figure 2. Impact de la marge d'action sur le PIB par habitant**  
(en dollars de 1997)



**Figure 3. Impact de la marge d'action sur le taux de chômage (%)**



35. En ce qui concerne les différentes politiques, l'introduction d'une monnaie nationale est celle qui a l'impact le plus considérable sur la croissance de la production, avec un PIB en hausse de plus de 10 points de pourcentage par rapport au scénario de référence en 2015. Mais en réalité les avantages procurés par une monnaie nationale devraient être plus importants encore parce que la simulation ne prend pas en compte les retombées bénéfiques potentielles des recettes de seigneurage, de la politique de taux d'intérêt et du risque de change moindre. Si chaque option de politique appliquée séparément produit de meilleurs résultats économiques que le cadre d'action de référence, l'analyse montre que le regroupement de toutes les options de politique en un scénario unique produit des résultats encore supérieurs.

36. La simulation permet de penser que la mise en œuvre d'une politique intégrée conduirait au plein emploi d'ici à 2012. Même si cela peut sembler un peu trop optimiste et difficile à envisager dans les circonstances actuelles, cela confirme qu'une réduction considérable du chômage serait possible si les instruments de politique nécessaires devenaient accessibles. En effet, sans la marge d'action élargie comme celle supposée ici, la Banque mondiale (2008a) conclut qu'ensemble les réformes, l'aide et un allègement du bouclage pourraient conduire à des taux de croissance d'au moins 10 % dans les trois années qui viennent. Si cette combinaison de mesures était complétée par la politique intégrée proposée, cela conduirait naturellement à une croissance plus robuste que celle anticipée par la Banque mondiale, qui pourrait amener l'économie à une situation proche du plein emploi.

37. Avec la politique intégrée, l'économie palestinienne serait très différente de celle du scénario de référence. Les scénarios font apparaître en effet que l'arrangement institutionnel actuel pour les politiques économiques palestiniennes établi par le Protocole de Paris est incapable de faire face aux défis de l'économie et à l'érosion de ses capacités de production. Le maintien de cet arrangement pérennise un scénario de pauvreté, de création insuffisante d'emplois, de croissance économique atone et de dépendance à l'égard d'Israël et vis-à-vis de l'aide étrangère.

38. Les décideurs palestiniens devraient donc penser à ce que leur économie est capable de réaliser, et s'efforcer d'obtenir la marge d'action nécessaire pour mettre en œuvre les politiques appropriées. Cela nécessitera non seulement un cadre institutionnel différent, mais aussi le soutien actif de la communauté internationale sous la forme d'une aide suffisante et d'un appui aux décideurs dans leurs efforts pour élargir leur marge d'action.

39. Des progrès économiques importants peuvent être obtenus avant l'établissement d'un État palestinien souverain si les décideurs ont accès à des instruments de politique, si le bouclage est allégé et si l'aide se maintient à des niveaux adéquats et prévisibles. Mais il est important de prendre en compte la spécificité de l'économie palestinienne ravagée par la guerre lorsqu'il s'agit de mesurer et d'évaluer l'efficacité de l'aide étrangère et de la politique économique.

40. Le préjudice porté au tissu économique, social et institutionnel du territoire palestinien occupé ces huit dernières années ne saurait être surestimé. L'Autorité palestinienne avertit d'ailleurs que si les restrictions actuelles en matière de circulation et d'accès sont maintenues, toute réduction de l'aide étrangère aurait des conséquences graves, y compris l'érosion des capacités institutionnelles développées depuis 1994 (PNA, 2008). Pour éviter cela et pour faciliter le redressement économique, il faudrait des mesures urgentes conformes aux orientations ci-dessous:

- a) Rompre l'isolement de l'économie palestinienne en levant les restrictions à la mobilité imposées en Cisjordanie et à Gaza: sans accès au marché intérieur et aux marchés étrangers, le secteur privé ne peut ni investir ni fonctionner;
- b) Revoir le cadre de politique du Protocole de Paris: des efforts sérieux pour élargir la marge d'action de l'Autorité palestinienne devraient être engagés. La communauté internationale peut y contribuer en appuyant les efforts de l'Autorité palestinienne pour obtenir davantage d'instruments de politique et en orientant l'aide financière et technique de manière à favoriser une appropriation palestinienne des réformes;
- c) Une cohérence et une prévisibilité plus grandes de l'aide étrangère à l'Autorité palestinienne pour lui permettre de planifier et d'exécuter des politiques budgétaires efficaces;
- d) Des programmes d'investissement public à grande échelle pour reconstruire les infrastructures, développer et revitaliser les capacités de production qui ont été amoindries et créer un environnement propice pour le secteur privé;
- e) La priorité des politiques devrait être de promouvoir une croissance au service des pauvres afin d'inverser les taux élevés de chômage et de pauvreté, de permettre la mise en place d'institutions étatiques efficaces et de favoriser la reprise de la croissance;
- f) La fracture qui se creuse entre la Cisjordanie et la bande de Gaza devrait être comblée en incluant cette dernière dans l'aide étrangère et dans les efforts pour alléger le bouclage. Une relance économique est impossible si elle laisse de côté 40 % de la population;
- g) De véritables efforts pour établir un État palestinien viable, souverain et contigu, comme préconisé dans les résolutions pertinentes de l'ONU, afin de permettre un développement palestinien sur le long terme.

### **C. Développer les capacités pour élargir la marge d'action palestinienne**

41. La mise en œuvre avec succès de la politique intégrée proposée exige de développer les capacités institutionnelles et humaines pour gérer les politiques. Il est indispensable que l'Autorité palestinienne commence à développer ces capacités dans le même temps qu'elle s'efforce d'élargir sa marge d'action, car il ne serait guère utile de rechercher des instruments de politique additionnels si les capacités requises pour les gérer n'existent pas. Surtout, ces capacités sont une condition préalable pour négocier la marge d'action spécifiquement palestinienne qui est nécessaire pour concrétiser la vision du développement palestinien.

42. Dans une étude à paraître, la CNUCED examine les besoins de l'Autorité palestinienne en matière de développement des capacités dans les secteurs clefs pour le développement économique. Selon ses conclusions préliminaires, dans le secteur des finances publiques, il faudrait renforcer les capacités du Ministère des finances de l'Autorité palestinienne pour la planification et l'exécution du budget, l'élaboration d'un plan de dépenses à moyen terme, les prévisions économiques et l'évaluation des politiques, les systèmes d'audit et d'information financière, l'établissement des budgets des administrations centrale et locales, et la coordination avec les ministères pertinents.

43. Dans le domaine de la politique monétaire et de la politique de change, un renforcement des capacités de recherche et de supervision de l'Autorité monétaire palestinienne est nécessaire pour évaluer ce qu'impliquent les différents arrangements monétaires possibles pour introduire une monnaie nationale.

44. Pour améliorer les résultats commerciaux, il faut renforcer les capacités du gouvernement et du secteur privé pour évaluer les coûts et les avantages des différents régimes commerciaux, formuler et administrer les politiques commerciales et négocier des accords commerciaux. Il est important aussi de mettre en place un fonds de promotion des exportations, ainsi que des institutions spécialisées pour l'assurance et la réassurance pour le commerce international. La facilitation du commerce est un autre secteur où il faut développer les capacités, notamment en renforçant les capacités de gestion des services douaniers et en créant les capacités voulues pour la construction et la gestion des réseaux routiers, afin d'éliminer les goulets d'étranglement dans le transport et de garantir un accès stable aux ports.

45. En ce qui concerne la création d'emplois et la politique en matière de travail, il faudrait renforcer les capacités du Ministère du travail pour l'évaluation des politiques et l'analyse sectorielle. Il serait important aussi d'établir un cadre juridique crédible avec une législation cohérente en matière économique, de renforcer le régime d'investissement existant et d'introduire de nouveaux services financiers pour faciliter l'accès des entreprises au crédit.

### **III. ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN**

#### **A. Cadre et objectifs**

46. Depuis sa mise en place en 1984, le programme d'assistance de la CNUCED au peuple palestinien a constamment évolué pour répondre aux besoins nouveaux de l'économie palestinienne. Prenant appui sur l'expérience du secrétariat de la CNUCED en général, et en coopération étroite avec la Palestine, le programme vise la réalisation d'objectifs nationaux de développement spécifiques dans le cadre de quatre modules: a) politiques et stratégies commerciales; b) facilitation du commerce et logistique; c) finances et développement; d) entreprises, investissement et politique de la concurrence.

47. Conformément au cadre stratégique des Nations Unies pour 2008-2009, à l'Accord d'Accra, au Consensus de São Paulo et au Plan d'action de Bangkok, l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien s'est intensifiée au cours de l'année passée. Cela a impliqué de s'engager dans des recherches et des activités d'assistance technique nouvelles pour atténuer les effets préjudiciables des conditions économiques et sociales et pour contribuer au développement de capacités pour le fonctionnement économique d'un État palestinien souverain et viable.

48. Toutefois, les avancées vers ces objectifs ont continué à pâtir de conditions sur le terrain difficiles, en particulier les restrictions des mouvements du personnel national affecté aux projets et les difficultés d'accès des experts de la CNUCED au territoire palestinien occupé. L'instabilité politique a obligé le secrétariat à suspendre des activités prévues dans la bande de Gaza, et plusieurs projets n'ont toujours pas reçu de financement malgré les appels aux donateurs lancés par le secrétariat. Néanmoins, la CNUCED a pu, grâce à un mode de fonctionnement sélectif et souple, faire d'importantes avancées.

## **B. Activités opérationnelles en cours**

### **1. Politiques et stratégies commerciales**

49. Les activités du secrétariat au titre de ce module sont entrées dans une phase nouvelle avec le lancement du projet régional «Promouvoir des politiques économiques et commerciales axées sur la croissance sous-régionale aux fins de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans les pays arabes d'Asie occidentale et d'Afrique du Nord». Avec des fonds du Compte pour le développement, le projet sera géré par le programme d'assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Il s'adresse à six pays arabes, y compris le territoire palestinien occupé, pour les aider à parvenir à une intégration régionale tournée vers la croissance.

50. Le projet sera exécuté en coopération avec la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale et le PNUD. Il comprend une formation, des services consultatifs, des recherches et des activités de mise en réseau pour renforcer les capacités nationales dans le domaine du commerce international. L'objectif est de fournir aux gouvernements nationaux les outils nécessaires pour assurer la réactivité des politiques. Le projet, qui s'appuie sur l'expérience de la CNUCED, est axé sur la formulation d'options de politique commerciale appropriées reposant sur une approche du commerce privilégiant le développement, plutôt que sur une approche du développement privilégiant le commerce.

51. En coopération avec la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, le secrétariat a préparé, à partir d'enquêtes, un document d'orientation pour guider les activités de développement des capacités palestiniennes en matière de finances publiques et de stratégies de développement, de politique commerciale et de facilitation du commerce, de promotion de l'investissement et de développement des entreprises. Le document présente une approche du développement des capacités qui privilégie le développement avec des propositions à l'intention de l'Autorité palestinienne, pour examen, et il a été présenté à des institutions palestiniennes du secteur public et du secteur privé lors d'un atelier à Ramallah en mars 2008.

### **2. Facilitation du commerce et logistique**

52. D'importants progrès ont été faits dans les préparatifs du projet SYDONIA pour la modernisation et le renforcement des capacités douanières de l'Autorité palestinienne. Avec un financement de la Commission européenne, le projet est entré dans sa troisième et dernière phase, celle du déploiement intégral du système. Parmi les avancées faites à ce jour, on peut mentionner notamment la mise à jour du système avec l'intégration des déclarations douanières palestiniennes de 2007-2008, permettant à l'Autorité palestinienne de suivre avec précision les recettes perçues par les douanes israéliennes en son nom. Une «déclaration administrative unique» spécifique en arabe a été mise en place pour permettre à l'Autorité palestinienne d'effectuer des opérations financières essentielles comme les vérifications a posteriori. En outre, la transition du système SYDONIA++ au système Web SYDONIAWorld est en cours.

53. Pour une meilleure appropriation nationale du système, l'équipe nationale du projet a reçu une formation avancée à Genève. L'équipe est maintenant bien familiarisée avec le système et elle a, à son tour, organisé des formations fonctionnelles pratiques pour le personnel palestinien du Ministère des finances à Ramallah. Dans le cadre du renforcement des efforts de développement de l'Autorité palestinienne, le système a été lancé en 2008 sous l'intitulé

«Tawasol» (solutions fondées sur le Web pour la comptabilité commerciale). L'équipe nationale veille à l'application des nouvelles règles douanières et répond aux demandes d'assistance de l'Autorité palestinienne pour assurer un contrôle douanier complet aux principaux postes frontière, y compris ceux avec la Jordanie et l'Égypte.

54. L'un des succès de la CNUCED dans le domaine du renforcement des institutions et de la facilitation du commerce est le projet de création d'un conseil des chargeurs palestiniens, financé par la Commission européenne. Le projet a été lancé en janvier 2006 et devrait s'achever en octobre 2008. Les efforts portent actuellement sur la viabilité dans le long terme du Conseil des chargeurs palestiniens. La CNUCED a détaché sur le terrain des experts internationaux chargés d'élaborer des matériels de formation thématiques pour les activités payantes de formation et de renforcement des capacités qui seront organisées dans l'avenir par le Conseil. Les experts ont aussi aidé le Conseil à organiser des ateliers de formation à l'intention des membres du Conseil et des chargeurs palestiniens en général. En outre, le rôle central de coordination du Conseil pour la prise en compte des besoins des chargeurs palestiniens a été renforcé grâce à des voyages d'étude à Dubaï, en Égypte et en Jordanie.

55. Le Conseil des chargeurs palestiniens est aujourd'hui une institution dynamique du secteur privé avec un personnel bien formé, un conseil d'administration motivé et des membres toujours plus nombreux, qui sont aujourd'hui 350. Il s'emploie activement à trouver des solutions aux problèmes courants des chargeurs palestiniens et à renforcer leurs capacités, en s'appuyant sur son réseau de partenaires aux niveaux national et régional. En janvier 2008, le Conseil des chargeurs palestiniens, en coopération avec le Centre du commerce palestinien (PalTrade), a lancé un projet pour développer de nouveaux itinéraires de transport pour le commerce palestinien à travers la Jordanie et l'Égypte.

### **3. Finances et développement**

56. Faute de financement, la CNUCED ne peut toujours pas mettre à profit les résultats déjà obtenus dans le cadre du projet de renforcement des capacités en matière de gestion et d'analyse de la dette (système SYGADE). Le projet a été mis en place au Ministère des finances avec des fonds du Gouvernement norvégien, mais tout son potentiel n'est pas encore exploité. Le secrétariat est prêt quant à lui à reprendre les activités prévues, avec la finalisation d'une étude sur les stratégies d'endettement pour guider la politique de l'Autorité palestinienne en matière de gestion de la dette.

### **4. Entreprises, investissement et politique de la concurrence**

57. Le secrétariat finalise actuellement les derniers éléments du programme de rétention des investissements financé par la Norvège. Le projet, exécuté en coordination étroite avec l'Agence palestinienne pour la promotion des investissements, vise à élaborer un programme spécifique pour appuyer les efforts palestiniens pour préserver l'investissement actuel. Sur la base des résultats d'une enquête auprès des entreprises et des investisseurs existants, le programme préconise une approche de la rétention des investissements axée sur le développement, avec des interventions ciblées afin d'éliminer les goulets d'étranglement qui font obstacle à la croissance, dans l'immédiat et sur le long terme, aux niveaux local, intermédiaire et plus global, et de permettre l'intégration de cette problématique dans les fonctions essentielles de l'Agence, tout en créant des synergies avec les efforts de réforme et de développement des institutions en cours.

58. Toutefois, l'exécution de ce programme dans le cadre d'une proposition de «phase II» est incertaine faute de financement. Les difficultés de financement en 2008 ont aussi obligé le secrétariat à reporter les activités prévues pour la phase II du projet de soutien au développement des petites et moyennes entreprises (EMPRETEC Palestine). La phase II prévoit l'extension du programme à la bande de Gaza.

### **C. Coordination, harmonisation et mobilisation des ressources**

59. Pour la conception et la mise en œuvre de son programme de travail, le secrétariat a entretenu des relations étroites avec les 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), le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, le PNUD, la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, l'Organisation internationale du Travail, la Banque mondiale et la Ligue des États arabes, ainsi qu'avec des centres de recherche et des institutions de la société civile.

60. Le secrétariat a continué à bénéficier du soutien sur le terrain du PNUD, qui a assuré l'appui logistique indispensable pour les fonctionnaires de la CNUCED, les experts et le personnel des projets. Le secrétariat a aussi contribué aux discussions interinstitutions sous l'égide du Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés et il a présenté des observations concrètes sur le Plan d'action humanitaire des Nations Unies pour le territoire palestinien occupé.

61. Pour ses activités d'assistance technique au peuple palestinien, la CNUCED a bénéficié d'un soutien extrabudgétaire généreux de la Commission européenne, du Gouvernement norvégien et du Compte pour le développement. Toutefois, les difficultés de financement persistantes en 2008 menacent de compromettre les avancées déjà réalisées et de remettre en cause le mode de fonctionnement sélectif et souple qui a permis à la CNUCED de faire face à la détérioration des conditions sur le terrain. Ce problème intervient alors que les projets de la CNUCED ont acquis une réputation bien établie pour ce qui est de fournir des outils pertinents et pratiques pour appuyer le renforcement des institutions et le développement palestiniens. Sauf si des ressources extrabudgétaires mieux prévisibles sont mises, conformément à l'Accord d'Accra, à la disposition du secrétariat, il aura du mal à s'acquitter de son mandat en matière d'assistance au peuple palestinien.

### **Références**

Banque mondiale (2008a). Implementing the Palestinian reform and development agenda. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, West Bank and Gaza Resident Mission, mai.

Banque mondiale (2008b). West Bank and Gaza country brief.

[http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBG-ENG\\_2008SMpdf.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBG-ENG_2008SMpdf.pdf).

BCAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) (2007). The barrier gate and permit regime four years on: humanitarian impact in the northern West Bank, *OCHA Special Focus*, novembre.

BCAH (2008a), OCHA-oPt socio-economic fact sheet, avril.

BCAH (2008b), *The Humanitarian Monitor*, n° 23, mars.

Beidas S. et Kandil M. (2005). Setting the stage for a national currency in the West Bank and Gaza: The choice of exchange rate regime. Working paper 05/70, New York, Fonds monétaire international.

Bureau international du Travail (2007). Rapport du Directeur général, Appendice: La situation des travailleurs des territoires arabes occupés, Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-seizième session, 2007.

CNUCED (2006a). Integrated simulation framework for Palestinian macroeconomic, trade and labour policy (UNCTAD/GDS/APP/2006/2).

CNUCED (2006b). Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien (UNCTAD/TD/B/53/2).

Cobham D. (2004). Alternative currency arrangements. Dans: Cobham D. and Kanafani N., éd. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*, Londres, Rutledge.

Naqib F. (1999). The economics of currency boards: the case of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip. Documents présentés à la sixième conférence annuelle du Economic Research Forum, texte miméographié, Université de Waterloo.

Oxfam (2007). Palestinian families facing a \$1 billion debt burden since aid embargo started, communiqué de presse, 13 juin.

PNA (Autorité nationale palestinienne) (2008). Palestinian Reform and Development Plan 2008-2010, Ramallah.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2007). The Gaza Strip: A private sector in decline, PNUD/Programme d'assistance au peuple palestinien.

-----