



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

Distr.  
GÉNÉRALE

TD/B/53/2  
19 juillet 2006

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-troisième session  
Genève, 27 septembre-2 octobre et 10 octobre 2006  
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**

**Résumé**

L'économie du territoire palestinien occupé est aujourd'hui confrontée, pour ce qui est de ses perspectives de développement, à des défis sans précédent. Dans le domaine économique, peu de choses semblent pouvoir encore soutenir les progrès réalisés à la suite des accords israélo-palestiniens de 1993. L'Autorité palestinienne se trouve désormais dans une position extrêmement précaire pour ce qui de sa solvabilité financière et de sa capacité d'assurer les services pour lesquels elle a été conçue. En 2006, une économie palestinienne vulnérable a dû s'accommoder d'une nette réduction de l'aide des donateurs, et l'infrastructure institutionnelle est confrontée à un risque d'usure et de dysfonctionnement. Dans le même temps, de nouvelles confrontations et de nouvelles mesures restrictives ont aggravé un déclin économique au moins aussi grave que celui de la période 2000-2002. Ces nouvelles contraintes s'ajoutent à des conditions depuis longtemps défavorables qui pèsent sur l'économie et qui découlent de la persistance de l'occupation et du conflit. Dans ces conditions, les projections indiquent un déclin économique qui aboutira à une réduction de moitié du revenu par habitant par rapport au niveau d'avant 2000, au chômage de la moitié de la main-d'œuvre palestinienne et à l'extension de la pauvreté à deux ménages sur trois. Malgré des conditions extrêmement difficiles sur le terrain, la destruction de l'économie et les nouvelles conditions dont est assortie l'aide, l'expérience du développement dans l'adversité fournit d'importantes leçons pour la gestion économique dans l'actuelle situation de conflit. Il existe des mesures et des initiatives auxquelles le peuple palestinien peut recourir pour éviter l'effondrement économique. L'Organisation des Nations Unies, notamment la CNUCED par son assistance technique et ses conseils directifs, et ses partenaires internationaux pour le développement palestinien doivent continuer d'aider le peuple palestinien à résister à cette nouvelle crise économique et humanitaire et même à la surmonter, comme ils l'ont déjà fait par le passé.

\* 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.

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE EN 2006: RETOUR AU PASSÉ.....	3
II. LES DIFFICULTÉS NOUVELLES D'UNE ÉCONOMIE PALESTINIENNE RUINÉE PAR LA GUERRE: DESTRUCTURATION ET ISOLEMENT INTERNATIONAL .....	6
A. Un redressement économique annihilé.....	6
B. Impact de la diminution de l'aide internationale .....	11
III. DOMAINES OÙ UNE ACTION DOIT ÊTRE ENGAGÉE D'URGENCE.....	15
A. Répondre aux objectifs et aux priorités du développement national palestinien .....	15
B. Transformer le secteur informel pour s'attaquer au chômage et à la pauvreté .....	16
C. L'inévitabilité d'un nouveau régime commercial.....	17
D. S'accommoder d'une marge de manœuvre budgétaire limitée .....	18
E. Une approche de la réforme du secteur public et du rôle de l'aide axée sur le développement .....	19
IV. GRANDES ÉTAPES DE L'ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN .....	20

### Figures

1. RNBD par habitant, en dollars de 1997 .....	13
2. Taux de chômage (en pourcentage) .....	13

### Tableaux

1. Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza): Indicateurs clefs, quelques années.....	7
2. Impact de la réduction de l'aide: projections concernant l'économie palestinienne.....	12

## Chapitre I

### L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE EN 2006: RETOUR AU PASSÉ

1. Confrontée à une nouvelle série de chocs depuis que le territoire palestinien de Cisjordanie et de la bande de Gaza a été occupé pour la première fois par Israël il y a quatre décennies, l'économie palestinienne en 2006 apparaît extrêmement vulnérable<sup>1</sup>, soumise à un processus de régression que les événements récents n'ont fait qu'accélérer et aggraver. Sa «viabilité», condition *sine qua non* de la concrétisation d'un État de Palestine coexistant pacifiquement avec Israël une fois l'époque de l'occupation révolue, est mise en cause. Outre la menace d'effondrement des fonctions centrales de gouvernement, y compris de services sociaux vitaux, et les restrictions appliquées par les donateurs à la suite de l'élection d'un nouveau conseil législatif de l'Autorité palestinienne, très peu de choses semblent pouvoir encore soutenir les progrès réalisés à la suite des accords israélo-palestiniens depuis 1993. Au niveau économique, le fonctionnement du Protocole relatif aux relations économiques entre les deux parties et son utilité aujourd'hui sont sujets à caution. Dans un tel contexte d'incertitude, la communauté internationale ne peut raisonnablement espérer pouvoir faire beaucoup pour aider le peuple palestinien dans les domaines économique et social, comme le lui demande l'Assemblée générale des Nations Unies et comme le montrent les activités de ses institutions.

2. En tant qu'institution internationale qui examine régulièrement depuis deux décennies les difficultés qui pèsent sur le développement de l'économie palestinienne, la CNUCED a pu tirer des enseignements des événements et des expériences passés, de façon à mieux comprendre l'actuelle situation économique et les moyens d'y faire face, notamment par des activités d'assistance technique. Il est difficile de déceler aujourd'hui une transformation majeure des principaux aspects de cette situation depuis les premiers chocs subis, c'est-à-dire depuis le premier soulèvement palestinien en 1988.

3. Il est assurément regrettable que les facteurs fondamentaux dont dépendaient les perspectives économiques palestiniennes avant les accords de 1993 soient encore aujourd'hui prédominants.

- En 1986, dans son rapport au Conseil du commerce et du développement, le secrétariat de la CNUCED évoquait des problèmes urgents tels que le rétrécissement de la base de ressources locales, une dépendance excessive à l'égard des sources extérieures de revenu, des déséquilibres sectoriels, une baisse des investissements

---

<sup>1</sup> Conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil de sécurité, les références dans le présent rapport au(x) territoire(s) palestinien(s) occupé(s) concernent la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Par souci de concision, l'expression «territoire(s) palestinien(s)» est utilisée. Le terme «Palestine» s'entend de l'Organisation de libération de la Palestine, qui a institué l'Autorité palestinienne à la suite des accords de 1993-1994 avec Israël. Les références à «l'État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution pertinente 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, non compris Jérusalem-Est.

productifs et un déséquilibre des flux de commerce et de main-d'œuvre. S'attaquer à ces problèmes reste aujourd'hui une priorité du développement palestinien.

- La même année, le territoire occupé était confronté à la perspective d'une initiative israélienne visant à imposer une «autonomie unilatérale» ou le «transfert» de certaines fonctions à la bande de Gaza. Un nouvel unilatéralisme – qui n'est pas sans incidences sur l'économie – prédomine désormais dans les relations israélo-palestiniennes, dont la première manifestation a été le désengagement israélien de Gaza en 2005.
- Déjà en 1987, le rapport du secrétariat au Conseil soulignait la nécessité de «faire preuve d'audace et de courage ... dans le cadre d'une action raisonnée visant à développer l'économie des territoires occupés ... [en s'inspirant] d'un ensemble d'objectifs répondant aux aspirations du peuple palestinien». Presque deux décennies plus tard, une nouvelle génération d'efforts internationaux et d'efforts palestiniens, enracinés dans les impératifs de la création d'un État palestinien, est nécessaire.
- La première Intifada palestinienne avait conduit à l'adoption de tout un ensemble de mesures pour faire face à une situation de confrontation plus intense – stratégies de «survie économique», «désengagement vis-à-vis de l'économie israélienne», «sauvegarde et promotion des secteurs et des institutions économiques intérieurs», renforcement de «l'autosuffisance». La gravité de la crise actuelle exige des mesures novatrices, inédites, voire sans précédent, pour soutenir et protéger une économie assaillie de toutes parts.
- Dans son rapport de 1992, le secrétariat indiquait que «si ces efforts ont eu un certain succès, notamment à titre d'expériences préparant des opérations de développement plus complètes et plus harmonieuses, leur incidence globale ... a été éclipsée par l'ampleur de la dégradation de la situation économique et sociale dans les territoires occupés». En 2006, il faut être réaliste pour ce qui est de ce que l'on peut espérer accomplir, compte tenu de la capacité de gouvernance économique d'une Autorité palestinienne fragile et isolée et de sa capacité d'assurer un programme de développement économique, de réforme ou de renforcement institutionnel.
- Aujourd'hui, comme après 1988, «tous les flux financiers en provenance de l'extérieur, y compris l'aide internationale, ont été soumis à des restrictions de plus en plus sévères, cependant que la perception autoritaire et arbitraire de lourds impôts, droits et amendes, ainsi que la réduction des dépenses consacrées aux services sociaux, pesaient d'un poids très lourd sur tous les secteurs de la société palestinienne».
- Comme il avait été noté en 1989, «la vulnérabilité de l'économie du territoire après 22 ans d'occupation israélienne et son impuissance à résister aux effets de l'instabilité des conditions économiques extérieures et intérieures l'ont rendue incapable de faire face aux pressions qui se sont exercées sur elle». Les nouveaux facteurs de dépendance dont l'origine remonte à 1993 attestent la persistance de ces faiblesses structurelles.

- En 1993, le secrétariat signalait qu'«il s'ensuit un isolement économique accru du territoire, ce qui entrave les efforts faits par les Palestiniens pour construire une économie indépendante et mettre en place le cadre institutionnel nécessaire». Les réalités nouvelles sur le terrain, accentuées en 2006, renforcent ce diagnostic, si l'on songe à la marginalisation des institutions de l'Autorité palestinienne et à l'aggravation de leur isolement international.

4. Ce bref rappel des caractéristiques persistantes et récurrentes du dilemme que représente le développement palestinien fixe le cadre de l'examen ci-après des événements les plus récents qui pèsent sur une économie palestinienne déchirée par la guerre, et de quelques perspectives immédiates telles qu'identifiées par la CNUCED dans ses travaux de recherche et d'analyse. Il permet aussi de rappeler que, sauf si l'on accorde d'urgence toute l'attention voulue aux facteurs fondamentaux qui obèrent l'économie palestinienne, la situation défavorable de dépendance qu'a engendrée l'occupation israélienne ne fera que s'aggraver et compromettre davantage encore les perspectives d'un développement soutenu de l'économie palestinienne. La CNUCED et ses partenaires internationaux pour le développement palestinien doivent continuer d'aider le peuple palestinien à résister à cette nouvelle crise économique et humanitaire, et même à la surmonter, comme ils l'ont déjà fait par le passé.

## Chapitre II

### LES DIFFICULTÉS NOUVELLES D'UNE ÉCONOMIE PALESTINIENNE RUINÉE PAR LA GUERRE: DESTRUCTURATION ET ISOLEMENT INTERNATIONAL

#### A. Un redressement économique annihilé

5. En 2002, les mesures restrictives israéliennes ayant atteint leur plus grande intensité, l'économie palestinienne est tombée à son point le plus bas, avec un produit intérieur brut réel (PIB) par habitant d'un niveau sans précédent depuis les années 70 et un PIB réel inférieur au niveau enregistré les cinq années précédentes<sup>2</sup>. L'économie a commencé de se redresser en 2003, mais même si elle a repris sa trajectoire de croissance les capacités productives ont continué de diminuer en raison des fortes restrictions imposées à la mobilité, de la destruction de capital physique et de la perte de près d'un cinquième des terres agricoles de Cisjordanie du fait de la construction par Israël du mur de séparation. En dépit de ces conditions, le peuple palestinien, avec l'engagement sans réserve de la communauté internationale, a réussi à survivre et à relancer la croissance économique.

6. Il s'avère cependant que les récents événements politiques et économiques entraînent une nouvelle régression de l'économie plus grave que celle de la période 2001-2002, avec des manifestations de pauvreté sans précédent depuis l'occupation commencée en 1967. À la suite des élections législatives palestiniennes de janvier 2006, les autorités israéliennes ont décidé de geler le versement des recettes fiscales et douanières collectées pour le compte de l'Autorité palestinienne. Puis, la plupart des donateurs traditionnels ont cessé d'apporter un appui direct à l'Autorité palestinienne. De plus, le soutien financier arabe parvient de plus en plus lentement à l'Autorité palestinienne en raison des nouvelles restrictions imposées aux transferts de fonds vers les banques palestiniennes<sup>3</sup>. Une comparaison avec la situation de la période 1999-2002 révèle une situation instable. Entre 1999 et 2002, le PIB réel a diminué d'environ 15 %, bien que l'appui des donateurs ait doublé pour passer d'une moyenne d'un demi-milliard de dollars par an avant 2000 à plus d'un milliard de dollars à partir de 2001, afin de compenser l'impact de l'intensification des mesures israéliennes. Aujourd'hui, avec la cessation de l'aide, on s'attend à un déclin économique plus fort qu'en 2002, avec un chômage, une pauvreté et des conflits sociaux sans précédent.

7. Les estimations officielles révisées récentes des données de la comptabilité nationale palestinienne indiquent que l'économie palestinienne a commencé de se redresser en 2003 par rapport au faible niveau de 2002 (tableau 1). D'après les estimations, le PIB a progressé d'environ 5 % en 2005, dépassant ainsi le niveau enregistré en 1999. Toutefois, ces chiffres

---

<sup>2</sup> Le présent rapport s'appuie notamment sur des données émanant du Bureau central palestinien de statistiques (PCBS), du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans le territoire occupé et de publications de la Banque mondiale de 2005 et 2006, qui ne sont pas spécifiquement indiquées ici en raison des limites imposées à la longueur de la documentation de l'ONU.

<sup>3</sup> Les banques commerciales opérant dans le territoire palestinien ont été averties que le transfert de fonds à l'Autorité palestinienne pouvait les exposer à des poursuites judiciaires au titre de la législation antiterroriste des États-Unis.

témoignent d'une économie ravagée par la guerre, mais qui résiste et se relève d'un vigoureux choc extérieur par le recours à une dépendance accrue à l'égard du soutien extérieur pour compenser les difficultés créées par des conditions de guerre. La plus grande partie de la croissance au cours des trois dernières années a été rendue possible par l'apport chaque année de transferts courants nets (principalement de fonds de donateurs) d'environ 1,3 milliard de dollars, soit environ un tiers du PIB annuel.

8. Mais la croissance économique n'a pas été suffisamment dynamique pour ramener le revenu réel par habitant à son niveau de 1999. En dépit d'une reprise estimée à 7,7 % du revenu national brut réel (RNB) par habitant entre 2002 et 2005, celui-ci est resté encore d'environ 25 % inférieur au niveau de 1 860 dollars enregistré en 1999. De ce fait, la pauvreté a continué de s'étendre et de s'aggraver. Des données publiées récemment indiquent que 60 % des ménages palestiniens ont vu leurs revenus diminuer entre 1999 et 2005, dont 52 % ont perdu plus de 50 % de leurs revenus traditionnels. Au cours de cette période, le revenu mensuel médian des ménages a chuté de presque 40 %, pour s'établir à environ 355 dollars par mois fin 2005. Cela donne un chiffre d'environ 122 dollars inférieur au seuil officiel de pauvreté et de 30 dollars inférieur au seuil absolu de pauvreté – 385 dollars. Le taux global de pauvreté des ménages est donc passé de 61 % au dernier trimestre de 2004 à 66 % au deuxième trimestre de 2006. Parallèlement, les ménages semblent avoir épuisé toutes leurs stratégies de survie, et déjà, même avant les événements de 2006, 67 % environ avaient besoin d'une aide humanitaire d'urgence, tandis que 37 % étaient en situation d'insécurité alimentaire. Les ménages sont également lourdement endettés, 65 % d'entre eux dépendant d'emprunts informels pour subsister.

**Tableau 1. Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza)<sup>a</sup>:  
Indicateurs clés, quelques années**

	1995	1999	2002 (rév.)	2003 (rév.)	2004 (prél.)	2005 (est.)
<b>Situation macroéconomique</b>						
Croissance du PIB réel (%)	6,1	8,6	-3,8	8,5	<b>6,3</b>	<b>4,9</b>
PIB (en millions de dollars)	3 225	4 201	3 619	3 998	<b>4 655</b>	<b>4 929</b>
RNB (en millions de dollars)	3 699	4 932	3 835	4 251	<b>4 884</b>	<b>5 119</b>
PIB par habitant (dollars)	1 380	1 478	1 146	1 221	<b>1 372</b>	<b>1 398</b>
RNB par habitant (dollars)	1 583	1 736	1 215	1 298	<b>1 440</b>	<b>1 452</b>
Croissance du RNB réel par habitant (%)	7,9	4,1	-8,9	6,2	<b>1,5</b>	<b>-0,1</b>
Dépenses intérieures (en % du PIB)	151,8	163,0	145,8	150,2	<b>150,7</b>	<b>154,5</b>
<b>Population et main-d'œuvre</b>						
Population (en millions)	2,34	2,84	3,16	3,27	<b>3,39</b>	<b>3,53</b>
Chômage (en % de la main-d'œuvre) <sup>b</sup>	26,6	21,2	41,3	33,4	<b>32,5</b>	<b>28,9</b>
Emploi total (en milliers)	417	588	477	564	<b>578</b>	<b>633</b>
Dans le secteur public	51	103	115	119	<b>131</b>	<b>145</b>
En Israël et dans les colonies	50	127	49	55	<b>50</b>	<b>63</b>

	1995	1999	2002 (rév.)	2003 (rév.)	2004 (prél.)	2005 (est.)
<b>Balance budgétaire (en % du PIB)</b>						
Recettes publiques	13,2	23,8	8,2	19,1	<b>20,5</b>	<b>21,9</b>
Dépenses courantes	15,3	22,5	27,6	31,4	<b>32,0</b>	<b>34,3</b>
Dépenses totales	25,5	29,8	28,2	32,3	<b>32,8</b>	<b>35,1</b>
Solde récurrent	-2,1	1,3	-19,4	-12,3	<b>-11,5</b>	<b>-12,4</b>
Solde global	-12,3	-6,0	-20,0	-13,2	<b>-12,3</b>	<b>-13,3</b>
<b>Commerce extérieur</b>						
Exportations de biens et de services (en millions de dollars)	499	684	420	433	<b>482</b>	<b>665</b>
Importations de biens et de services (en millions de dollars)	2 176	3 353	2 130	2 404	<b>2 751</b>	<b>3 352</b>
Balance commerciale (en % du PIB)	-52,0	-63,6	-47,2	-49,3	<b>-48,7</b>	<b>-54,5</b>
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	<b>-1 623</b>	<b>-1 943</b>
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-43,0	-42,0	-31,8	-34,3	<b>-34,9</b>	<b>-39,4</b>
Importations en provenance d'Israël/consommation privée de l'Autorité palestinienne (%)	56,5	54,5	43,6	43,4	<b>44,6</b>	<b>51,5</b>
Total du commerce de l'Autorité palestinienne avec Israël/commerce total israélien (%) <sup>c</sup>	3,7	3,7	2,1	2,2	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>
Commerce de l'Autorité palestinienne avec Israël/commerce total de l'Autorité palestinienne (%) <sup>c</sup>	78,8	68,0	69,0	69,1	<b>70,3</b>	<b>70,1</b>

Sources: Données historiques du Bureau central palestinien de statistique (PCBS); les données pour 2005 sont des estimations du secrétariat de la CNUCED, établies sur la base de données récemment publiées par le PCBS (*Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (First Quarter 2006)*, Ramallah, PCBS, mai 2006) et d'estimations budgétaires du FMI et de la Banque mondiale (World Bank. *West Bank and Gaza Update*. West Bank and Gaza Resident Mission, Banque mondiale, avril 2006). Les données sur le commerce israélien proviennent du Bureau central israélien de statistique (*Monthly Bulletin of Statistics*).

<sup>a</sup> Les données ne concernent pas Jérusalem-Est.

<sup>b</sup> Le taux de chômage comprend les travailleurs découragés selon la définition élargie de l'OIT (PCBS, 2006).

<sup>c</sup> Les données sur le commerce total palestinien et israélien concernent les biens et les services facteurs et non-facteurs.

9. La crise prolongée a entraîné une expansion des activités du secteur informel pour compenser les emplois perdus en Israël et sur les marchés locaux. Parallèlement, la désorganisation des circuits commerciaux a accentué le morcellement de l'économie, chaque communauté poursuivant des objectifs limités et épuisant ses maigres ressources, sans coordination avec les efforts analogues déployés par d'autres communautés. Cela est particulièrement vrai en Cisjordanie, où les mesures restrictives israéliennes sont devenues extrêmement sévères et où il s'est produit un effondrement des relations économiques entre les districts et entre les communautés urbaines et rurales, ainsi qu'entre employeurs et employés et producteurs et marchés. Les processus de destructuration économique et de morcellement sont illustrés par une dépendance accrue d'entreprises à court de trésorerie à l'égard des paiements en nature, du troc traditionnel et du crédit pour survivre.

10. Même avant la plus récente détérioration, le chômage était resté élevé en raison de l'érosion du stock de capital et des capacités productives agricoles. Le taux de chômage en 2005 était d'environ 29 %, avec 260 000 sans-emploi, contre 33 % en 2004. Pour la quatrième année consécutive, l'économie palestinienne a réussi à accroître le nombre de personnes employées, avec plus de la moitié de la hausse attribuable au secteur privé. Toutefois, étant donné la situation de l'économie et les faibles taux d'investissement, le coût de cette croissance de l'emploi a été une baisse de la productivité de la main-d'œuvre. Il conviendrait d'accorder toute l'attention voulue à ce dernier point, avec la conception de programmes visant à améliorer la productivité des secteurs capables d'absorber des emplois en situation de crise, tels que le secteur agricole, qui a pu employer proportionnellement un plus grand nombre de travailleurs que sa contribution au PIB.

11. Tandis que des stratégies de survie éparses et la désintégration du secteur structuré affaiblissent la capacité du secteur privé et des ménages de survivre à une crise prolongée, comme indiqué précédemment, entre 2000 et 2005 l'économie palestinienne a perdu environ un tiers de son stock de capital par destruction de capital physique public et privé, surexploitation et manque de maintenance. Ces pertes ne comprennent pas les dommages causés à la capacité de production agricole palestinienne en Cisjordanie par la construction par Israël du mur de séparation. Le Bureau de l'ONU pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) a établi un bilan détaillé de l'impact global sur le peuple palestinien de la construction de ce mur. Au total, plus d'un demi-million de Palestiniens vivant à 1 kilomètre ou moins du mur en subiront les conséquences dans leur vie quotidienne. L'impact de la construction du mur et des activités des colonies sur l'agriculture palestinienne continue d'être considérable, et affaiblit les capacités d'absorption d'emploi et les capacités productives du secteur. La construction du mur de séparation a entraîné la confiscation de plus de 23 000 hectares (230 km<sup>2</sup>) des terres les plus fertiles de Cisjordanie, soit un peu moins de 15 % de l'ensemble des terres agricoles de Cisjordanie, ainsi que la perte du contrôle de 49 puits palestiniens.

12. L'érosion accélérée du stock de capital et de la capacité productive agricole a créé une situation qui conduit à terme à une réduction de la production intérieure palestinienne, et donc à une diminution de la capacité des Palestiniens de se nourrir eux-mêmes. Il en résulte une dépendance accrue à l'égard du soutien extérieur en tant que source de revenu ainsi qu'à l'égard des importations (en particulier en provenance d'Israël) pour satisfaire les besoins de consommation. Cette situation est illustrée par des dépenses intérieures (absorption) constamment élevées par rapport au PIB, avec un ratio estimé en 2005 à quelque 155 %. Cela signifie que 55 % des dépenses intérieures ne correspondent pas à une production intérieure

et sont donc couvertes par des importations nettes ou par un déficit commercial croissant. Ce dernier est passé de 1,7 milliard de dollars en 2002 à 2,7 milliards en 2005, en raison d'une forte poussée des importations et d'un effondrement des exportations.

13. Parallèlement, la part du déficit commercial avec Israël dans le déficit commercial total de l'économie palestinienne est passée de 67 % à 72 %, et le déficit avec Israël a augmenté plus rapidement que le déficit avec le reste du monde. Ce vaste déficit avec un seul partenaire commercial est un autre aspect de la vulnérabilité de l'économie palestinienne aux chocs provenant de ce partenaire. Tandis que le commerce palestinien avec Israël ne représente qu'une proportion insignifiante du commerce total israélien, il représente 70 % environ du commerce total palestinien. Le déficit commercial cumulé avec Israël sur la période 2000-2005 a été de 33 % supérieur au total des transferts courants nets reçus du reste du monde au cours de la même période. Tandis que le déficit commercial annuel moyen avec Israël était supérieur à 1,5 milliard de dollars, la moyenne des transferts courants nets était inférieure à 1,2 milliard de dollars par an. Cela signifie que tous les fonds reçus de la communauté internationale au cours de la crise actuelle n'ont pas été suffisants pour couvrir le déséquilibre des échanges commerciaux avec Israël.

14. D'un autre point de vue, le tableau 1 indique que le déficit commercial estimé pour 2005 est équivalent à 54,5 % du PIB, dont 39,4 % pour le déficit avec Israël. Cela signifie que pour chaque dollar produit localement, 55 cents constituent un passif exigible vis-à-vis du reste du monde, dont 40 cents vis-à-vis de l'économie israélienne. À cet égard, de précédentes recommandations du secrétariat gardent toute leur valeur pour ce qui est de l'importance de réduire la dépendance palestinienne à l'égard de l'économie israélienne par: a) un accroissement de l'investissement intérieur; b) la promotion de la consommation de produits d'origine locale; c) un appui aux secteurs productifs nationaux; d) une diversification des partenaires commerciaux; et e) un accroissement de l'appui international apporté au peuple palestinien pour maintenir le niveau minimum de revenu nécessaire pour assurer le redressement économique. Par ailleurs, l'économie palestinienne doit être prête à faire face à de nouvelles mesures unilatérales qui pourraient avoir des incidences sur les relations économiques avec Israël et sur les intérêts palestiniens en matière de sécurité économique nationale.

15. Ni l'actuel cadre directif palestinien, tel que défini par le Protocole de Paris de 1994 ni la fragilité de la situation budgétaire qui en découle ne donnent aux décideurs palestiniens les plus élémentaires moyens d'appliquer des recommandations telles que celles qui viennent d'être mentionnées. Au contraire, les conditions actuelles éliminent pratiquement toute marge de manœuvre, si l'on excepte l'allocation des ressources publiques limitées d'origine locale (environ un quart du revenu total en 2005), l'allocation des recettes fiscales provenant des importations (si elles sont versées par Israël) et une faible marge d'emprunt auprès du secteur bancaire national. Orienter l'allocation des fonds fournis par les donateurs est de plus en plus hors de portée des décideurs palestiniens. Le processus est désormais davantage tributaire des priorités des donateurs et implique des procédures de négociation et d'exécution extrêmement compliquées et décentralisées, qui nécessitent une capacité nationale actuellement inexistante. Il est donc important d'envisager toutes les options possibles pour élargir l'éventail des instruments à la disposition des décideurs palestiniens, et il convient que les parties s'attachent à revoir leurs relations économiques, en particulier les arrangements commerciaux, budgétaires et monétaires dont ils sont convenus en 1994.

## B. Impact de la diminution de l'aide internationale

16. Comme indiqué plus haut, Israël et la plupart des donateurs ont adopté un certain nombre de mesures à la suite du résultat des élections palestiniennes et de la formation d'un nouveau Conseil des ministres de l'Autorité palestinienne. En mars, Israël a suspendu le transfert des recettes fiscales prélevées sur les importations palestiniennes pour le compte de l'Autorité palestinienne. En 2005, cette source de revenu représentait quelque 60 millions de dollars par mois, soit deux tiers du total des recettes publiques palestiniennes. Les autorités israéliennes ont également annoncé que les contrôles de sécurité aux frontières palestiniennes seraient renforcés, d'où de nouvelles pressions sur le commerce palestinien avec Israël et sur l'emploi en Israël. En 2005, les flux commerciaux palestiniens de marchandises et de services non-facteurs ont été estimés à 4 milliards de dollars, et l'emploi palestinien en Israël et dans les colonies a dégagé quelque 190 millions de dollars de revenus factoriels nets. Dans le même temps, presque tous les donateurs traditionnels ont suspendu leur soutien budgétaire et leur aide au développement, soit un total d'environ 800 millions de dollars en 2005. L'aide humanitaire et l'aide d'urgence (400 millions de dollars en 2005) devraient être maintenues en 2006, même si un certain ralentissement des versements est escompté.

17. Ces nouvelles conditions rappellent celles qui ont prévalu entre 2000 et 2002, lorsque le PIB a perdu 15 %, avec la différence importante que, cette fois, le soutien des donateurs aura diminué de moitié au lieu d'être multiplié par deux. L'objectif de la présente section est de quantifier, à partir d'hypothèses raisonnables, l'impact escompté de cette nouvelle réalité. L'analyse s'appuie sur le modèle macroéconométrique de l'économie palestinienne établi par la CNUCED pour évaluer trois scénarios.

- **Scénario de base.** Dans le scénario de base, qui servira à évaluer deux variantes, on suppose que l'économie continuera de suivre la tendance de la période 2002-2005. Cela implique: i) qu'Israël continue de transférer les recettes fiscales provenant des importations palestiniennes dans les conditions de 2005, et qu'il n'y a donc pas de réduction des dépenses publiques; ii) que les restrictions imposées aux mouvements de marchandises seront réduites conformément à l'accord du 15 novembre 2005 signé entre Israël et l'Autorité palestinienne; iii) que les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre seront maintenues, conformément à la politique israélienne de bouclage et à l'existence du mur de séparation; et iv) que les transferts courants nets diminueront de 10 à 20 % par an sur la période 2006-2008, ce qui correspondrait à une réduction du soutien des donateurs parallèlement à la croissance de l'économie.
- **Aide réduite – scénario I.** Dans ce scénario, les donateurs réduisent partiellement leur soutien budgétaire et leur aide au développement, et Israël ne gèle pas la totalité des recettes fiscales collectées pour le compte de l'Autorité palestinienne. Le scénario suppose: i) une réduction de 30 % de toutes les dépenses publiques par rapport aux niveaux prévus dans le scénario de base en 2006 et 2007; ii) un accroissement de 150 % des restrictions aux mouvements de marchandises par rapport aux niveaux du scénario de base; iii) une hausse de 10 % des restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre par rapport au scénario de base; et iv) une réduction de 30 % des transferts courants nets par rapport aux niveaux du scénario de base.

- **Aide réduite – scénario II.** On envisage là une situation encore plus sévère: i) réduction de 50 % de toutes les dépenses publiques; ii) hausse de 200 % des restrictions aux mouvements de marchandises; iii) hausse de 20 % des restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre; et iv) réduction de 50 % des transferts courants nets.

18. Le tableau 2 présente les résultats de ces trois scénarios. Selon le scénario de base, l'économie continue de croître d'environ 9 % par an et l'emploi augmente de plus de 100 000 personnes sur la période 2006-2008. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour ramener le revenu national brut disponible (RNBD) par habitant à son niveau de 1999 (fig. 1) ou pour réduire le taux de chômage en dessous de la barre des 20 % (fig. 2). Ce scénario montre que si un accroissement du soutien des donateurs et une diminution des restrictions imposées à la mobilité donnent des résultats positifs, ceux-ci ne sont pas suffisants pour placer l'économie palestinienne sur la voie d'une reprise soutenue. Ce qu'il faut avant tout, c'est fournir aux décideurs tout un éventail d'instruments leur permettant d'utiliser efficacement tous les moyens de stimulation disponibles pour orienter l'économie dans une voie durable.

**Tableau 2. Impact de la réduction de l'aide: projections concernant l'économie palestinienne**

Année	PIB réel – en millions de dollars de 1997					RNBD réel* par habitant – en dollars de 1997		
	Scénario de base	Aide réduite				Scénario de base	Aide réduite	
		Scénario I		Scénario II			Scénario I	Scénario II
	Niveau	Niveau	Pertes	Niveau	Pertes			
<b>2002</b>	3 839					1 613		
<b>2005 (est.)</b>	4 646					1 690		
<b>2006</b>	5 030	3 995	1 035	3 410	1 620	1 663	1 296	1 082
<b>2007</b>	5 583	3 836	1 747	3 023	2 560	1 718	1 217	956
<b>2008</b>	6 019	5 374	645	4 836	1 184	1 753	1 680	1 547
<b>Pertes cumulées</b>			<b>3 428</b>		<b>5 364</b>			
Année	Emplois – en milliers					Taux de chômage** – %		
	Scénario de base	Aide réduite				Scénario de base	Aide réduite	
		Scénario I		Scénario II			Scénario I	Scénario II
	Niveau	Niveau	Pertes	Niveau	Pertes			
<b>2002</b>	477					41,3		
<b>2005 (est.)</b>	632					28,9		
<b>2006</b>	698	608	90	553	146	26,7	36,9	43,0
<b>2007</b>	756	592	164	502	254	25,0	42,0	51,4
<b>2008</b>	805	731	74	674	131	23,1	30,9	36,8
<b>Pertes cumulées</b>			<b>328</b>		<b>531</b>			

\* Le revenu national brut disponible comprend le revenu net des facteurs et les transferts courants nets.

\*\* D'après la définition élargie de l'OIT, qui englobe les travailleurs découragés.

19. Les simulations des scénarios I et II d'aide réduite montrent l'éventail des conséquences possibles pour une économie ruinée par la guerre, où la mobilité de la main-d'œuvre et les mouvements de marchandises sont limités, qui souffre d'une diminution constante de ses capacités productives, qui est privée du soutien extérieur même qui visait à réduire les incidences négatives des conditions de guerre, et qui désormais manque de presque tous les instruments de gouvernance, y compris l'emprunt auprès du secteur bancaire local ou même l'accumulation d'arriérés. Même dans le scénario le moins pessimiste, les perspectives sont alarmantes. Si ces conditions devaient perdurer en 2007, l'économie s'effondrerait de 18 % et retomberait à son plus bas niveau (celui de 2002), de même que le chômage remonterait au niveau de 2002. Le RNBD réel par habitant pourrait descendre jusqu'à environ 1 200 dollars, un niveau sans précédent depuis une génération. Le coût cumulé pour l'économie sur la période 2006-2008 serait de 3,5 milliards de dollars de PIB potentiel et de 328 000 années-emplois de pertes potentielles d'emploi.

Figure 1. RNBD par habitant, en dollars de 1997

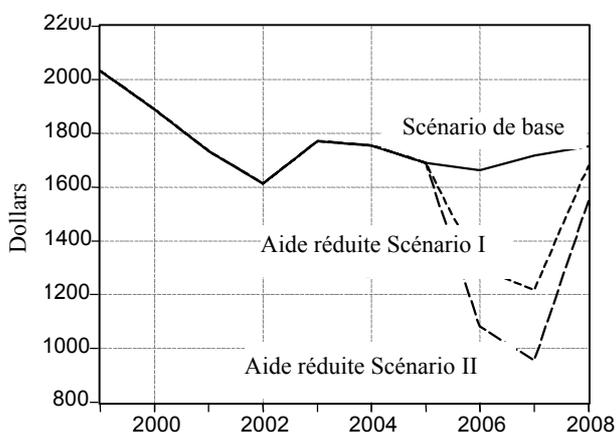
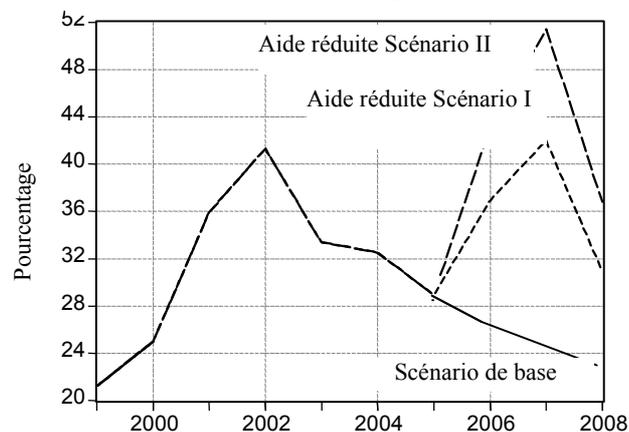


Figure 2. Taux de chômage (en pourcentage)



20. Le scénario II d'aide réduite est le plus sombre. La contraction de l'économie serait de 35 % fin 2007 par rapport à 2005, et même de 21 % par rapport à 2002. Le RNBD par habitant tomberait en dessous de 1 000 dollars par an, soit moins de la moitié de son niveau de 1999. Plus de 50 % de la main-d'œuvre palestinienne serait au chômage. Le coût économique d'un tel scénario est formidable. Sur la période 2006-2008, la perte potentielle de PIB pourrait totaliser 5,4 milliards de dollars, chiffre bien supérieur au PIB en 2005. Les pertes potentielles d'emplois pourraient s'établir à 531 000 année-emplois au cours de la même période, soit 84 % du nombre total d'emplois disponibles en 2005. Même avec un rétablissement total du soutien des donateurs et l'assouplissement des restrictions à la mobilité en 2008, les pertes potentielles de PIB et d'emplois continueraient de s'accumuler; cela indique que des conditions analogues à celles qui apparaissent aujourd'hui ont des effets néfastes à long terme sur l'économie qui ne disparaissent pas aussitôt que les conditions défavorables sont allégées.

21. Le principal message qui ressort de cette analyse est qu'une réduction du soutien des donateurs au peuple palestinien, combinée à un durcissement des mesures israéliennes et au non-versement des recettes fiscales palestiniennes, engendrerait un nouveau cycle de régression

du développement beaucoup plus grave que celui de 2002, dont l'économie n'a pas encore récupéré. La pauvreté et la détérioration de la situation humanitaire dans le territoire palestinien occupé pourraient atteindre des niveaux sans précédent et dureraient beaucoup plus longtemps que le mandat de n'importe quel gouvernement, indépendamment de son programme politique. À cela s'ajoute le risque que le Gouvernement palestinien perde ses capacités de gestion et ses capacités techniques, dont la communauté des donateurs soutient intensivement le développement depuis 1994. Ces mêmes capacités sont un des éléments essentiels au fonctionnement souverain de l'État palestinien qui est envisagé.

### Chapitre III

#### DOMAINES OÙ UNE ACTION DOIT ÊTRE ENGAGÉE D'URGENCE

22. Une fois de plus, les perspectives de l'économie palestinienne sont fortement tributaires de contraintes politiques et de besoins en secours d'urgence dus à un conflit prolongé. Les questions de développement sont passées au second plan et les donateurs s'attachent à atténuer les souffrances humaines et à trouver d'autres moyens et filières pour verser des fonds à l'Autorité palestinienne. Le secteur privé est considéré comme l'ultime allocataire de fonds pour la création d'emplois, et les institutions des Nations Unies, avec les organisations non gouvernementales, sont également considérées comme le meilleur moyen de canaliser l'aide humanitaire d'urgence. Les banques israéliennes ont réduit leurs transactions avec les banques commerciales palestiniennes, lesquelles à leur tour ont commencé de limiter les services qu'elles fournissent aux employés de l'Autorité palestinienne. Entre-temps, le Quartet a commencé de mettre en place un mécanisme international temporaire permettant d'acheminer l'aide humanitaire d'urgence et destiné à permettre la reprise de l'aide sans passer par les ministères de l'Autorité palestinienne.

#### A. Répondre aux objectifs et aux priorités du développement national palestinien

23. Pour sa part, l'Autorité palestinienne a souligné la nécessité de reprendre les efforts de développement. Toutefois, l'attention étant constamment monopolisée par l'aggravation de la crise humanitaire, les décideurs palestiniens sont tout simplement trop accaparés pour essayer même de définir un consensus sur le meilleur moyen de remettre l'économie dans la voie d'une reprise soutenue. Autrement dit, la capacité palestinienne de fixer un quelconque programme de développement ou d'aide est limitée comme jamais auparavant, tandis que les donateurs et les institutions internationales interviennent plus étroitement que jamais, bien qu'à distance et en fonction de leurs propres priorités, dans l'administration et la gouvernance financières palestiniennes.

24. Le Plan de développement à moyen terme révisé offre un cadre de référence cohérent pour orienter la répartition de l'aide internationale pour l'exécution de projets pendant la période 2006-2008. Le statu quo de conflit prolongé en est considéré comme le «scénario opérationnel», et le plan vise à rattacher les opérations de secours à des objectifs de développement à long terme. En particulier, il prévoit un ensemble d'objectifs intermédiaires en tant qu'étapes vers la réalisation de l'objectif ultime de la création d'un État palestinien démocratique indépendant, doté d'une économie moderne. Ces objectifs comprennent l'accélération de la croissance économique à travers un appui apporté au secteur privé et un renforcement des niveaux de protection sociale et d'équité en matière de répartition des revenus. Le Plan de développement à moyen terme énonce qu'il est irréaliste de considérer que l'on puisse se préoccuper de la seule libéralisation du commerce et d'escompter que l'atténuation de la pauvreté en découlera. Les mesures doivent plutôt être concentrées sur «l'atténuation de la pauvreté, la protection et le développement des capacités productives, et ... une action visant à corriger les déséquilibres résultant de l'occupation israélienne». La création d'emplois est considérée comme l'élément clef pour une «combinaison positive de stabilité économique et de viabilité à moyen terme».

25. S'efforçant de trouver un juste équilibre entre les urgences dictées par la nouvelle crise et les besoins stratégiques de développement, le Ministère de la planification de l'Autorité palestinienne a récemment proposé un «programme d'appui d'urgence» pour l'année en cours.

Ce programme est une extension du Plan de développement à moyen terme, qui reste considéré comme l'outil de référence pour l'orientation des efforts de développement palestiniens<sup>4</sup>. Le programme regroupe les besoins d'urgence en cinq grandes catégories pour un coût estimé à 1,8 milliard de dollars – appui budgétaire, maintien des services de base, assistance humanitaire d'urgence, assistance sociale et création d'emplois. Il définit également trois «principes» garantissant l'efficacité de l'aide dans le contexte palestinien. Le premier principe concerne l'orientation de l'aide; il s'agit d'éviter une assistance humanitaire «isolée» et donc de rattacher les secours d'urgence aux efforts de développement, de façon à éviter un «cycle auto-entretenu» de pauvreté et de dépendance à l'égard de l'aide. Le deuxième principe a trait aux filières pour le versement de l'aide, qui devraient renforcer et non pas «vider de leurs capacités» les institutions de l'Autorité palestinienne. Le troisième principe concerne le rôle de l'aide dans le contexte palestinien d'occupation et de conflit prolongés.

### **B. Transformer le secteur informel pour s'attaquer au chômage et à la pauvreté**

26. Dans les nouvelles circonstances, les efforts pour remédier à un chômage pressant et à la pauvreté devraient viser à renforcer les stratégies de survie économique aux niveaux des ménages et des entreprises, en agissant sur un secteur informel qui n'a cessé de s'élargir en tant que mécanisme de survie face aux pertes d'emplois en Israël et sur les marchés locaux. Ce secteur informel devient une caractéristique prépondérante de l'économie palestinienne, et s'il continue de s'étendre il sera difficile de le réintégrer dans le secteur structuré lorsque l'économie se sera redressée.

27. L'opinion courante du secteur informel est qu'il relève de la politique sociale, de la réglementation publique et d'une réforme de la législation<sup>5</sup>. Cela ne rend pas compte de la complexité de ce secteur, qui englobe un large éventail d'activités impossibles à regrouper en une seule catégorie. Les entreprises du secteur informel ne sont pas toutes une réponse à la pauvreté. La mondialisation et les sociétés transnationales ont encouragé l'expansion de ce secteur même dans les pays développés. Dans le cas palestinien, l'extension du secteur informel a été imposée par le conflit et a artificiellement freiné la croissance du secteur privé structuré. L'opinion traditionnelle évoquée plus haut fait également abstraction des liens entre le secteur structuré et le secteur informel, qui les rendent sensibles à la politique économique, ainsi que du fait que dans le secteur informel les ménages et les entreprises sont souvent étroitement liés étant donné que les chefs d'entreprise utilisent leurs revenus pour assurer la subsistance de leur famille.

28. Le secteur informel devrait donc être au cœur de la politique économique palestinienne et être une priorité du soutien des donateurs, avec une bonne compréhension des types d'activité qu'il englobe. Une utile «typologie fonctionnelle» des activités du secteur informel d'après

---

<sup>4</sup> Le précédent Plan de développement à moyen terme couvre la période 2005-2007 et a été actualisé en fonction des nouvelles réalités de la période 2005-2006.

<sup>5</sup> Banque mondiale. *Working in an Integrated World: World Bank Development Report*. New York, Oxford University Press, 1985; De Soto, H. *The Other Path*. New York, Harper & Row, 1989; De Soto, H. *The Mystery of Capital*. New York, Basic Books, 2000; Portes, A et Haller, W. *The Informal Economy*. Working Paper 03-05, Center for Migration and Development, Princeton University, Princeton, 2002.

Portes et Haller identifie trois types d'économie informelle: le premier concerne des activités de subsistance destinées à assurer la *survie*, le deuxième des activités *d'exploitation dépendante* visant à réduire les coûts de production des entreprises du secteur structuré, et le troisième des activités permettant d'accumuler du capital pour assurer la *croissance*. Dans ce contexte, une approche en trois volets pourrait être élaborée: le premier volet serait axé sur l'intégration du développement du secteur informel dans la politique macroéconomique. Cela peut être fait au moyen de mesures telles qu'une libéralisation progressive, des exemptions de TVA et l'octroi de subventions aux ONG et autres intermédiaires de façon à garantir que les pauvres ont accès aux services publics<sup>6</sup>. Le deuxième volet consisterait à promouvoir les capacités productives des entreprises (par exemple, au moyen de programmes de crédit) et le troisième porterait sur le renforcement des institutions d'appui à ce secteur. Serait complémentaire de cette approche une réforme juridique visant à protéger les droits des pauvres.

### C. L'inévitabilité d'un nouveau régime commercial

29. La nécessité urgente de reconsidérer l'actuel régime commercial, tel qu'il découle du Protocole de Paris, est une évidence. De précédentes études réalisées par le secrétariat et d'autres sources ont montré comment ce régime avait aggravé les faiblesses structurelles de l'économie et sa dépendance de longue date à l'égard d'Israël, avec des droits de douane et autres charges élevés, outre de lourdes procédures douanières et procédures de transport terrestre. Cela a effectivement enfermé l'économie palestinienne dans une *dépendance défavorable*, institutionnalisée par l'occupation, en suscitant des *effets de polarisation*. L'illustrent la prépondérance d'activités à forte intensité de main-d'œuvre et à faibles compétences, et une incapacité chronique d'absorber une main-d'œuvre croissante. Cette dépendance a été renforcée par l'exportation de services de main-d'œuvre vers Israël, qui a engendré une dynamique analogue au *syndrome hollandais* par le biais des niveaux de salaire. De plus, l'actuel régime commercial impose à l'économie palestinienne tous les coûts de la libéralisation du commerce inhérents au statut de membre de l'OMC, avec un accès à très peu des avantages correspondants. La politique commerciale est également au cœur de la politique d'endiguement *asymétrique*, en ce sens qu'avec la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique en matière de main-d'œuvre, elle assure le respect par les Palestiniens de la logique de «la sécurité avant tout» du processus politique par l'application de sanctions unilatérales.

30. La crise économique a mis en lumière les faiblesses de l'actuel régime commercial, ce qui a suscité un débat national sur la politique commerciale optimale pour le futur État palestinien. Comme une récente étude de la CNUCED le montre<sup>7</sup>, les décideurs palestiniens devraient éviter une libéralisation hâtive, car il n'est pas toujours avéré que la libéralisation du commerce réduit directement la pauvreté. L'expansion du commerce résulte de plusieurs politiques et est un processus long qui demande des années, voire des décennies, de préparation intensive. La politique commerciale devrait plutôt être ancrée dans une vision économique nationale, suivant une approche du commerce axée sur le développement qui permette aussi à l'économie de s'accommoder des rapides changements structurels engendrés par la libéralisation.

---

<sup>6</sup> Chen, M, Jhabvala, R et Lund, F. *Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework*. Organisation internationale du Travail, Genève, 2002.

<sup>7</sup> *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1, New York et Genève, 2006.

Les niveaux tarifaires et leur éventail devraient reposer sur une analyse de la structure et des principales caractéristiques de l'économie et tenir compte de l'impact des niveaux de droits sur la politique budgétaire. Abaisser les niveaux tarifaires pourrait priver l'Autorité palestinienne d'importantes sources de revenu à un moment où elle devient de plus en plus dépendante de l'aide extérieure.

#### **D. S'accommoder d'une marge de manœuvre budgétaire limitée**

31. L'expérience du développement montre que la politique budgétaire a un rôle important à jouer dans le redressement d'une économie ruinée par la guerre<sup>8</sup>. L'une des raisons en est que les recettes publiques ont tendance à être la première et la principale source de financement du redémarrage de l'économie, étant donné l'appauvrissement du secteur privé et les difficultés qu'il y a à attirer des investissements étrangers directs. Toutefois, dans le cas présent, la mobilisation de recettes est limitée non seulement par l'érosion de la base fiscale, mais aussi par l'absence de diversification économique et par une destructuration croissante, qui font que la fiscalité indirecte ne rapporte guère. Si le versement par Israël des recettes fiscales palestiniennes est certainement nécessaire pour alléger la crise budgétaire, le recours à la fiscalité indirecte reste limité par l'appauvrissement de la capacité productive de l'économie et les limites qu'imposent à l'activité commerciale les mesures restrictives israéliennes.

32. Cela signifie qu'à court terme l'Autorité palestinienne n'a d'autre choix que de recourir à l'aide internationale pour financer ses dépenses, tout en s'efforçant d'utiliser au maximum les instruments budgétaires disponibles. Elle devrait également définir des priorités claires, à partir d'une évaluation générale des besoins humanitaires d'urgence. Il serait souhaitable d'éviter de réduire les allocations de crédit pour les services sociaux, car cela ne ferait qu'aggraver la crise humanitaire. Dans le même ordre d'idées, si un retour rapide aux modalités budgétaires d'avant 2005 devient possible, l'Autorité palestinienne devrait éviter de réduire fortement la proportion de salaires qu'elle finance, car cela aurait des incidences négatives sur la demande globale. Mais il faut surtout lier l'effort d'aide au processus budgétaire palestinien et aux priorités du développement national, faute de quoi l'Autorité palestinienne risque de compromettre l'efficacité de l'aide et d'accroître sa dépendance à l'égard de l'aide. Dans ce contexte, elle devrait s'attacher à revitaliser sa capacité de collecte fiscale et à élargir son assiette fiscale au moyen de politiques visant à faciliter la transformation de l'économie dans le sens de la production de biens à forte intensité de technologie et à plus forte valeur ajoutée.

#### **E. Une approche de la réforme du secteur public et du rôle de l'aide axée sur le développement**

33. Créer des institutions publiques fortes et transparentes reste un autre important préalable pour surmonter la crise économique et créer l'État palestinien envisagé. Toutefois, plutôt que de s'attaquer aux obstacles institutionnels immédiats, le programme de réforme de l'Autorité palestinienne (tel qu'il avait été élaboré jusqu'en 2005) indique ce à quoi l'Autorité palestinienne espère arriver une fois réalisée la souveraineté étatique. Dans ces conditions, les décideurs palestiniens sont submergés par une multitude de meilleures pratiques que seuls des États

---

<sup>8</sup> Addison, T et Mansoob Murshed, S. *The Fiscal Dimensions of Conflict and Reconstruction*. Helsinki (Finlande), Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, 2000.

souverains peuvent maîtriser et dont l'application nécessite normalement la durée de vie de plus d'un gouvernement. Les efforts de réforme devraient viser à répondre aux impératifs stratégiques de la souveraineté nationale palestinienne, et non pas à réformer des institutions publiques uniquement destinées à fonctionner pendant une phase de transition. Les efforts devraient s'appuyer sur une vision économique nationale, en vue de créer les institutions nécessaires pour réaliser les objectifs de développement immédiats et à long terme.

34. Aujourd'hui plus que jamais, l'aide internationale est vitalemment indispensable pour éviter une catastrophe humanitaire. Toutefois, plus que la quantité, c'est la qualité de l'aide qui importe. Plus d'aide est souhaitable si, et seulement si, elle n'a pas d'effets pervers – c'est-à-dire si elle aide le gouvernement bénéficiaire à appliquer des politiques n'ayant pas d'effets de distorsion ou à éliminer les contraintes internes ou externes qui ont de tels effets. Les politiques d'aide devraient reposer sur la vision du peuple palestinien de son économie nationale future, afin de surmonter les obstacles au développement ayant des effets de distorsion. Cela signifie que pour ne pas avoir d'effets de distorsion, l'aide devrait viser à démanteler la politique d'endiguement asymétrique ou à soutenir les stratégies visant spécifiquement à réduire la vulnérabilité du peuple palestinien à cette politique. Cela suppose de soutenir le budget de l'Autorité palestinienne et d'éviter, pour le versement de l'aide, des approches par trop directives conduisant à remplacer les institutions de l'Autorité palestinienne par des ONG ou des institutions du secteur privé. Faute de quoi, des années d'efforts de mise en place d'institutions seront perdues et les perspectives d'instaurer une économie palestinienne viable s'éloigneront. L'assistance technique pour le renforcement des institutions dans les conditions actuelles est donc presque aussi impérative que l'aide humanitaire ou le soutien budgétaire.

35. Comme la Banque mondiale et le BCAH de l'ONU l'ont expliqué, outre affaiblir davantage encore une demande déjà vacillante, des délais supplémentaires dans le versement de l'aide nécessaire pour couvrir la facture des salaires assurés par l'Autorité palestinienne priveront les Palestiniens de services de base, car les ONG et les institutions du secteur privé n'ont pas la capacité de remplacer l'Autorité palestinienne. Les donateurs doivent également bien savoir qu'ils courent le risque de faire disparaître les institutions publiques palestiniennes, alimentant ainsi l'insécurité et transformant la fonction publique palestinienne en une nouvelle catégorie sociale en grande difficulté. Déjà, des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne sont admis à bénéficier de programmes d'aide alimentaire de l'UNWRA et du PAM. De plus, le secteur bancaire est confronté à une crise sans précédent dans ses relations avec des clients de plus en plus désespérés, et plusieurs banques ont été obligées de fermer certaines de leurs succursales.

36. Enfin, si le mécanisme international prévu par le Quartet promet d'éviter une catastrophe humanitaire et une insécurité croissante, il est néanmoins important que ce mécanisme reste **temporaire**. Il ne doit pas être institutionnalisé ou devenir un élément permanent du versement de l'aide, en particulier, compte tenu des arrangements déjà complexes qui existent pour la coordination de l'aide. Il doit rester **international**, et non pas être internalisé en tant que cadre de référence palestinien pour l'orientation des décisions budgétaires, ni ne doit se substituer aux processus de politique budgétaire palestiniens, car cela ne pourrait que compromettre les efforts déployés pour rattacher l'aide d'urgence aux objectifs stratégiques de développement. Il doit également rester un **mécanisme** et ne pas devenir un outil permanent servant à conditionner l'aide des donateurs au peuple palestinien.

## Chapitre IV

### GRANDES ÉTAPES DE L'ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

37. Depuis 2001, le programme d'assistance technique de la CNUCED au peuple palestinien s'efforce de répondre aux graves besoins économiques, tout en créant des synergies dynamiques entre relèvement, reconstruction et objectifs de développement à long terme, et ce en utilisant les activités de recherche et d'analyse pour éclairer l'adoption de décisions sur la conception et l'orientation des activités d'assistance technique. Cela passe par des analyses quantitatives et qualitatives, y compris un examen des expériences positives de développement, à la recherche de solutions novatrices aux problèmes uniques auxquels est confrontée l'économie palestinienne. Le secrétariat de la CNUCED a également recours à des activités d'assistance technique pour s'assurer que ses travaux de recherche sont en phase avec la complexe réalité palestinienne et pour promouvoir un consensus sur les questions considérées.

38. Dans ce contexte, et en étroite consultation avec la Palestine, la CNUCED a intensifié ses activités d'assistance technique afin que des «contributions positives au développement» s'accumulent aussi bien au niveau des programmes qu'au niveau des projets. Ce faisant, le secrétariat a également maintenu des contacts étroits avec diverses organisations internationales compétentes, dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA), le Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, le Bureau international du Travail (BIT) et la Banque mondiale, ainsi qu'avec des centres de recherche et des institutions de la société civile.

39. Le Programme d'assistance technique de la CNUCED au peuple palestinien comprend quatre grands volets: i) stratégies de développement et politique commerciale; ii) facilitation du commerce et logistique; iii) modernisation et réforme des finances publiques; et iv) entreprises, investissement et politique de concurrence. Les projets relevant de chaque volet répondent à l'objectif ultime de promouvoir le développement institutionnel et la capacité directive du peuple palestinien, et de contribuer à la mise en place d'un environnement propice au secteur privé.

40. Le programme est administré par le Groupe de l'assistance au peuple palestinien, qui s'appuie sur les capacités et l'expérience du secrétariat pour s'acquitter de son mandat. Le financement des activités est assuré par des contributions volontaires, provenant de sources bilatérales et multilatérales ainsi que d'institutions du système des Nations Unies. De plus, et conformément au paragraphe 35 du Consensus de São Paulo, le secrétariat a continué de dégager des ressources temporaires pour conserver le troisième administrateur affecté au Groupe depuis 2001, permettant ainsi à celui-ci de maintenir une assistance renforcée conformément au Plan d'action de Bangkok. Le secrétariat a également renforcé son mode opérationnel sélectif et flexible afin de faire face aux conditions défavorables sur le terrain et d'assurer un progrès régulier de ses activités opérationnelles. Comme indiqué plus loin, l'année 2006 a été marquée par d'importantes réalisations dans un certain nombre de domaines.

41. Avec l'achèvement des activités d'assistance technique concernant la modernisation des douanes palestiniennes (SYDONIA-Phase II), financée par la Commission européenne, le prototype SYDONIA++ a été installé au siège des douanes et dans trois sites pilotes. De plus,

l'équipe SYDONIA a joué un rôle central dans la préparation des douanes palestiniennes à leurs tâches dans la perspective de la création d'un État palestinien. L'équipe a continué de modifier et d'adapter le système prototype pour répondre aux nouveaux besoins à la frontière de Rafah depuis novembre 2005. Les réalisations ont été les suivantes: i) procédures spéciales pour le dédouanement des véhicules; ii) règles de fiscalité particulières pour les cigarettes et les échantillons; iii) plan-cadre pour la préparation des douanes palestiniennes à de nouvelles responsabilités; iv) procédures pour la création d'un couloir commercial entre la Cisjordanie et la bande de Gaza; v) système de gestion des risques pour faciliter le commerce et renforcer la sécurité au point de passage d'Al-Muntar/Karni; et vi) information intégrale en ligne sur les activités de dédouanement à la frontière de Rafah. Par ailleurs, les opérations à la frontière de Rafah ont dynamisé les recettes douanières, et le trafic commercial devrait reprendre avant la fin de 2006.

42. Toutefois, l'exploitation du système SYDONIA à son plein potentiel est compromise par de nouvelles difficultés financières et autres. Le financement de la phase III du projet, correspondant au déploiement intégral du système, n'était toujours pas assuré à la mi-2006; et la cohésion de l'équipe nationale SYDONIA et la dynamique des activités apparaissent de plus en plus incertaines. Des délais supplémentaires concernant le financement des activités risquent de compromettre les opérations douanières palestiniennes, à un moment où celles-ci deviennent un élément essentiel de la capacité du peuple palestinien d'assumer des responsabilités souveraines aux principales frontières et aux principaux points de passage.

43. Des progrès réguliers ont également été faits dans le domaine de la *facilitation du commerce et de la logistique* dans le contexte du projet, financé par la Commission européenne, relatif à la création d'un conseil palestinien des chargeurs. Ce conseil a été officiellement institué, avec la création de deux bureaux régionaux, en Cisjordanie et à Gaza, afin de répondre aux besoins urgents entraînés par le conflit prolongé et de soutenir les efforts de développement à long terme du commerce palestinien. De plus, un comité préparatoire réunissant des négociants de Gaza et de Cisjordanie a été créé pour orienter le projet et en garantir la maîtrise nationale dès les premières étapes. Enfin, le secrétariat a envoyé sur le terrain une mission d'experts en avril, chargée d'organiser des ateliers d'introduction et d'aider le Conseil des chargeurs à élaborer sa structure d'organisation et à concevoir ses services.

44. À ce jour, le Conseil palestinien des chargeurs compte plus de 30 membres fondateurs répartis sur l'ensemble du territoire palestinien. Parmi ses réalisations, on peut citer le lancement d'un bulletin trimestriel et la création d'un site Web régulièrement actualisé ([www.psc.ps](http://www.psc.ps)), la diffusion d'informations commerciales à ses membres et la mise en place de relations de travail avec des organisations locales, régionales et internationales, privées et publiques. Le Conseil s'est également efforcé de résoudre les problèmes signalés par ses membres et a déjà obtenu de la part d'exploitants portuaires israéliens des journées supplémentaires gratuites d'entreposage pour les marchandises palestiniennes.

45. Le secrétariat a obtenu d'autres résultats importants dans le domaine des *stratégies de développement* et de la *politique commerciale*, avec l'achèvement des activités relevant du projet relatif au *Cadre intégré pour la politique palestinienne dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail*, financé par le Centre canadien de recherches pour le développement international (CRDI). Les capacités palestiniennes ont été renforcées et le cadre intégré de simulation a été installé dans plusieurs ministères de l'Autorité palestinienne ainsi qu'à

l'Autorité monétaire palestinienne, au Bureau central palestinien de statistique et à l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique. Une base de données économiques et démographiques a été créée, complétée par l'analyse de différents scénarios d'action. Des activités de suivi en mai ont consisté en un atelier de formation destiné à des spécialistes palestiniens de la modélisation économique et de l'évaluation des politiques, et en une réunion générale avec des acteurs palestiniens et des donateurs pour examiner les résultats du projet. Deux publications de recherche émanant du projet paraîtront fin 2006.

46. Les activités d'assistance technique dans le domaine de *la réforme et de la modernisation des finances publiques* se sont poursuivies dans le cadre du projet sur les *capacités en matière de contrôle et d'analyse financière de la dette (SYGADE)*, financé par le Gouvernement norvégien; il s'agit de renforcer les capacités palestiniennes dans le domaine de la dette, des finances publiques et de la planification à moyen terme.

47. Outre la *Préparation pour le projet SYDONIA, EMPRETEC Palestine* est un autre exemple de programme où le manque de fonds menace de compromettre des années de renforcement des institutions, même dans le secteur privé. Relancé en 2005, le programme vise à soutenir les petites et moyennes entreprises en renforçant la capacité institutionnelle de promouvoir un secteur privé dynamique et des PME compétitives sur les marchés internationaux. À ce jour, il a formé 123 chefs d'entreprise, dont 16 % de femmes, représentant d'importantes branches d'activité et de services en Cisjordanie. Par ailleurs, 10 participants au programme ont créé leur propre entreprise et 13 ont élargi ou relancé leurs activités. Trois d'entre eux ont réussi à obtenir des prêts bancaires. Le projet s'est poursuivi tout au long de la période allant d'avril 2005 à juin 2006 grâce à un financement de l'OIT par le biais du Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale. Toutefois, le manque de ressources financières en 2006 a obligé le secrétariat à suspendre de nouveau les activités, en particulier la phase II, qui prévoit d'élargir le programme *EMPRETEC Palestine* à Gaza.

48. Le secrétariat devra bientôt peut-être aussi réduire les activités relevant du Programme de promotion de l'investissement, qui a été lancé en 2004 avec un financement du Gouvernement norvégien et devait être achevé en 2006. Les efforts portent désormais sur l'utilisation des résultats d'une enquête d'évaluation des besoins en 2005 pour compléter une stratégie de promotion des investissements palestiniens en coopération avec l'Agence palestinienne pour la promotion des investissements. Toutefois, les plans concernant la conception de programmes de promotion sectorielle des investissements au titre de la phase II du projet apparaissent compromis par le manque de ressources financières.

49. La capacité de la CNUCED de répondre correctement aux nouveaux besoins palestiniens reste contrariée par les restrictions israéliennes en matière de mobilité et par les directives de l'ONU en matière de sécurité pour la présence sur le terrain de fonctionnaires de la CNUCED, d'experts et de personnel affecté aux projets. La viabilité des programmes dans des conditions d'instabilité apparaît particulièrement compromise par le manque de ressources extrabudgétaires prévisibles. À ce jour, et malgré les appels lancés par le secrétariat à la communauté des donateurs, plusieurs projets restent sans financement assuré. Cette situation se produit à un moment où les projets de la CNUCED apparaissent de plus en plus utiles et pertinents et s'avèrent être des outils importants pour rattacher les activités de secours au développement.