Nations Unies TD/B/57/4

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
13 juillet 2010
Français
Original: anglais

EMBARGO
Le contenu du Rapport ne doit pas être cité ni résumé dans la presse, à la radio, à la télévision ou par les médias électroniques avant le
31 juillet 2010, 17:00 TU

Conseil du commerce et du développement
Cinquante-septième session
Genève, 15-28 septembre 2010
Point 10 b) de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien: Évolution de l'économie du territoire palestinien occupé[1]

Note du secrétariat de la CNUCED[2]

Résumé

En 2009, l'économie du territoire palestinien occupé a continué d'enregistrer des résultats très inférieurs à son potentiel. S'il y a eu des signes d'amélioration liés au taux de croissance du PIB et à l'évolution d'autres indicateurs, il convient de les interpréter avec prudence étant donné le contexte général. La fragmentation territoriale, les inégalités et les disparités de conditions de vie ont continué de s'amplifier; la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure s'est aggravée; et l'accès aux ressources naturelles et économiques s'est amoindri. L'investissement privé a continué d'être entravé par l'application de restrictions à la circulation et par le fait que de nouvelles restrictions puissent être introduites à tout moment. Si les dommages directs occasionnés par l'opération militaire israélienne à Gaza en 2008-2009 sont estimés à un tiers du produit de l'économie en 2006, avant le blocus de Gaza, le coût indirect de la guerre a été plus grand. La situation économique et humanitaire de Gaza a continué de se détériorer. En dépit des fonds alloués à la reconstruction économique, le blocus et les mesures de bouclage imposés au territoire palestinien occupé empêchent que ces fonds aient un effet économique tangible. Un des principaux facteurs de blocage du développement économique palestinien est l'affaiblissement d'un secteur des biens marchands étouffé par l'utilisation d'une monnaie inadaptée, l'imposition de mesures de bouclage et l'atrophie de l'appareil productif. Le développement palestinien aurait tout avantage au relèvement du secteur des biens marchands et au renforcement des capacités commerciales et productives dans le cadre de la stratégie «Unis dans l'action» du système des Nations Unies.

[1] 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.

[2] Le contenu du présent document ne doit pas être cité dans la presse avant le 31 août 2010.

GE.10-51261 (F) 050810 060810

Merci de recycler

I. Une économie réprimée

A. Une économie très éloignée de son potentiel

1. L'économie du territoire palestinien occupé a continué d'enregistrer en 2009 des résultats très inférieurs à son potentiel, le produit intérieur brut (PIB) par habitant étant encore en recul de plus de 30 % par rapport à son niveau d'il y a dix ans, et on ne peut guère être optimiste sur les perspectives à long terme de création d'un État palestinien viable et contigu étant donné l'accès de plus en plus restreint aux ressources naturelles et économiques, ainsi que la séparation et la fragmentation de la bande de Gaza, de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est. La hausse estimée à 6,8 % du PIB (1 % à Gaza et 8,5 % en Cisjordanie) et l'augmentation plus modérée du revenu par habitant en Cisjordanie doivent être interprétées avec prudence étant donné le contexte: PIB de 2008 se situant au plus bas; isolement persistant de l'économie palestinienne des marchés régionaux et mondiaux; diminution de 34 % du PIB par habitant au cours des huit dernières années; appareil productif dégradé; rétrécissement de l'accès à la terre et aux ressources naturelles et économiques.

2. Tandis qu'un blocus presque total est imposé à Gaza, la croissance en Cisjordanie a été tirée principalement par des flux d'aide sans précédent. Toutefois, les restrictions appliquées à la circulation des biens et de la main-d'œuvre palestiniens, et la destruction d'une grande partie de l'appareil productif, ont sensiblement diminué les retombées économiques de cette aide massive, réduite de ce fait à un horizon de court terme. L'étouffement des activités productives palestiniennes signifie que les montants importants de l'aide extérieure et des dépenses publiques n'ont pas pu produire leurs effets multiplicateurs et secondaires potentiels sur l'économie, d'autant qu'une partie des ressources est absorbée par l'économie israélienne, à savoir qu'en 2008, le déficit commercial de 2,9 milliards de dollars avec Israël représentait plus de 80 % des transferts courants nets.

3. Les résultats économiques sont aussi la conséquence d'un assouplissement très limité des restrictions appliquées par Israël à la circulation en Cisjordanie et à l'entrée et à la sortie de ce territoire. Mais cette amélioration, toute relative, outre qu'elle ne concerne pas Gaza − pour l'essentiel − ni la majeure partie de la Cisjordanie, peut être remise en cause. Au problème d'une croissance très inférieure à ses potentialités en 2009 s'ajoutent une série de préoccupations portant sur la viabilité de cette croissance, l'augmentation de la dépendance à l'aide extérieure, l'amenuisement de l'accès aux ressources naturelles et économiques, ainsi que le creusement des écarts de conditions de vie dans la région et la fragmentation croissante de la Cisjordanie, de Gaza et de Jérusalem-Est.

B. Un secteur privé qui ne donne aucun signe de reprise

4. Une autre caractéristique de la croissance de l'économie locale cisjordanienne en 2009 qui impose la prudence est qu'elle est largement le fait d'un secteur public tributaire de l'aide extérieure, et qu'aucun signe d'un redressement du secteur privé ne se profile à l'horizon. Les chances de relèvement du secteur privé sont minces si les restrictions à la circulation de la main d'œuvre et des biens ne sont pas levées et si l'appareil productif n'est pas reconstruit. De toute évidence, ce ne sont pas seulement les restrictions d'accès et de circulation qui minent la confiance des investisseurs palestiniens et étrangers existants et potentiels, mais aussi l'imprévisibilité de la politique de bouclage et le fait que de nouvelles restrictions puissent être introduites inopinément. Pour être durable, le redressement du

secteur privé suppose donc, non seulement, un accès sûr aux marchés intérieur et extérieurs, mais aussi l'élimination du risque de réintroduction de telle ou telle restriction.

5. Les coûts de transaction prohibitifs que les restrictions d'accès aux marchés intérieur et mondial entraînent pour les Palestiniens, conjugués aux activités d'implantation et à la confiscation de terres, compromettent la viabilité des entreprises et détournent souvent les investisseurs des secteurs agricole et manufacturier au profit du secteur non marchand. D'où un effet de distorsion structurelle qui, comme on le verra dans la partie III, renforce la dépendance à l'égard de l'aide extérieure et des envois de fonds de travailleurs émigrés en tant que principales sources de devises et exclut d'avance les avantages que d'autres pays retirent de leur participation au commerce mondial.

C. Un chômage et une pauvreté élevés et généralisés

6. Comme le montre le tableau 1, le chômage s'est réduit de 1,6 %. Mais le taux de chômage dépasse toujours les 30 % et atteint 9 points de pourcentage de plus qu'en 1999. La situation est pire à Gaza, où le chômage était supérieur de 14 % à la moyenne nationale.

7. Cette nouvelle période de croissance sans emplois de l'économie palestinienne ne peut donc pas déboucher sur une réduction significative de la pauvreté, car elle n'a guère eu d'incidence sur l'emploi jusqu'à présent, l'un des principaux moyens qui permet à la croissance économique de réduire la pauvreté. D'après des estimations récentes, 80 % des ménages de Gaza vivaient sous le seuil de pauvreté en 2007, et la situation s'est aggravée depuis (Banque mondiale, 2010). En Cisjordanie, le taux de pauvreté est estimé à 45 %. L'insécurité alimentaire reste elle aussi généralisée. Alors que la production agricole a chuté de plus de 60 % au cours des dix dernières années et que les ménages sont de plus en plus démunis, l'insécurité alimentaire touche actuellement 61 % de la population de Gaza et 25 % de la population de Cisjordanie (FAO-PAM, 2009).

D. Un budget toujours incertain

8. Le déficit de trésorerie de l'Autorité palestinienne s'est réduit, passant de 31 % du PIB (soit 1,9 milliard de dollars) en 2008 à 27 % (1,8 milliard de dollars) en 2009. En revanche, le déficit de fonctionnement sur la base des engagements enregistre une dégradation de l'ordre de 2,6 % du PIB, passant de 1,3 milliard de dollars en 2008 à 1,6 milliard en 2009, du fait d'une augmentation des dépenses de secours d'urgence en raison de la campagne militaire israélienne de 2008-2009 à Gaza et de la détérioration de la situation économique et humanitaire que celle-ci a entraînée. Comme le montre le tableau 1, les dépenses ordinaires ont augmenté de 1,1 % pour totaliser 48,3 % du PIB. L'augmentation des dépenses non liées aux salaires, les dépenses consacrées à Gaza et la contraction du soutien des donateurs ont contraint l'Autorité palestinienne à emprunter à court terme auprès de banques locales et à accumuler les arriérés, ce qui grèvera les budgets futurs.

9. L'assaut sur Gaza et la poursuite du siège ont entraîné une sérieuse diminution des recettes fiscales et douanières. En 2009, le total des recettes a reculé de 1,5 % à 24,2 % du PIB. Les ressources du budget et de l'aide extérieure ont aussi été grevées par la nécessité de remédier à la dégradation de la situation sanitaire et humanitaire. Les dépenses de l'Autorité palestinienne pour Gaza en 2009, de plus de 1,4 milliard de dollars, ont dépassé le montant total de l'aide budgétaire reçue des donateurs à un moment où les recettes fiscales provenant de Gaza s'épuisaient. Gaza devrait absorber la moitié des dépenses budgétaires prévues pour 2010, soit 3,9 milliards de dollars (Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2010).

10. Le mur de séparation, le développement des colonies en Cisjordanie et les expulsions de Palestiniens à Jérusalem-Est ont fait peser des contraintes supplémentaires sur les ressources institutionnelles et budgétaires de l'Autorité palestinienne. Cette dernière a annoncé que 63 millions de dollars environ seraient débloqués pour aider les villages et les populations concernés à surmonter les conséquences de la construction de colonies et du mur de séparation, qui compromettent leurs moyens d'existence et leurs activités productives (Autorité palestinienne, 2010).

Tableau 1
Économie du territoire palestinien occupé: indicateurs clefs[a]

	1995	*1999*	*2002*	*2004*	*2006rev.*	*2007rev.*	*2008prl.*	*2009est.*
Résultats macroéconomiques								
Croissance du PIB réel (en %)	6,0	8,8	-13,3	12,0	-5,2	5,4	5,9	*6,8*
PIB (en millions de dollars)	3 220	4 179	3 433	4 198	4 594	5 147	6 108	*6 600*
Revenu national brut − RNB (en millions de dollars)	3 699	4 932	3 656	4 430	5 286	5 913	7 019	*7 326*
Revenu disponible brut − RDB (en millions de dollars)	4 099	5 306	4 708	5 151	6 777	8 281	10 437	10 527
PIB par habitant (en dollars)	1 400	1 493	1 125	1 317	1 363	1 337	1 698	*1 782*
RNB par habitant (en dollars)	1 608	1 763	1 199	1 390	1 489	1 494	1 952	*1 978*
Croissance du RNB réel par habitant (en %)	0,7	4,1	-16,7	9,1	-5,9	2,0	2,9	*0,2*
Population et emploi								
Population (en millions)	2,34	2,96	3,23	3,41	3,61	3,72	3,83	*3,94*
Chômage (en % de la population active)[b]	32,6	21,7	41,3	32,5	29,6	27,9	31,7	*30,1*
Total des emplois (en milliers)	417	588	477	578	665	667	648	*717*
Dans le secteur public	51	103	125	131	152	146	160	*181*
En Israël et dans les colonies	68	135	49	50	64	63	75	*73*
Solde budgétaire (en % du PIB)								
Recettes, déduction faite des arriérés et des recettes douanières retenues	13,2	23,9	8,5	25,0	25,0	24,7	25,7	*24,2*
Dépenses courantes	15,3	22,6	29,0	36,4	49,6	48,6	47,2	*48,3*
Total des dépenses	25,6	29,9	35,4	37,1	55,3	50,5	56,8	*51,0*
Solde global − trésorerie	-12,3	-6,1	-27,0	-12,1	-30,3	-25,8	-31,2	*-26,8*
Commerce extérieur								
Transferts courants nets (en millions de dollars)	400	399	1 096	734	1 491	2 368	3 418	3 201
Exportations de marchandises et de services (en millions de dollars)	499	1 039	522	644	533	535	599	*620*
Importations de marchandises et de services (en millions de dollars)	2 176	3 567	2 876	3 479	3 478	3 541	4 105	*4 541*
Balance commerciale (en % du PIB)	-52,1	-60,5	-68,6	-67,5	-64,1	-58,4	-57,4	*-59,4*
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars)	-922	-1 598	-886	-1 500	-1 887	-2 259	-2 888	*-2 558*
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-28,6	-38,2	-25,8	-35,7	-41,1	-43,9	-47,3	*-38,8*
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/total des échanges de l'Autorité palestinienne (en %)[c]	92,3	62,6	48,9	60,6	72,0	91,7	95,7	*76,3*
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/total des échanges israéliens (en %)[c]	4,3	3,9	2,1	2,4	2,4	2,7	2,9	*3,1*

Source: Bureau central palestinien de statistique, Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Organisation internationale du Travail (OIT) et Bureau central israélien de statistique.

[a] À l'exception du chiffre de la population, les données présentées dans le tableau ne comprennent pas Jérusalem-Est, à laquelle le Bureau central palestinien de statistique n'a pas accès.

[b] Parmi les chômeurs figurent les «travailleurs découragés» au sens de la définition large de l'OIT.

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

E. Les conditions difficiles de la réforme budgétaire

11. En 2009, la stabilité budgétaire est restée un objectif central de la politique de l'Autorité palestinienne en dépit de la situation humanitaire défavorable et de l'incapacité du secteur privé à créer des emplois et à produire des recettes fiscales supplémentaires. Les réformes budgétaires en cours visent à mieux justifier l'emploi des fonds et à accroître la transparence, à améliorer les processus d'élaboration et de contrôle du budget, à intégrer et à déployer un système de comptabilité informatisé dans tous les principaux ministères, à renforcer les moyens de recouvrement de l'impôt et leur efficacité et à améliorer la gestion globale des finances publiques. Ces réformes ont permis d'augmenter les recettes fiscales intérieures qui sont passées de 4,5 % du PIB en 2008 à 4,9 % en 2009 (FMI, 2010).

12. L'Autorité palestinienne a pris des dispositions strictes pour s'assurer du paiement des factures de services publics par les consommateurs. Ces mesures ont consisté notamment à privatiser la distribution de l'électricité, à installer des compteurs d'électricité prépayés, à subordonner l'accès de certains services publics au paiement des factures, et à imputer directement les montants dus sur le salaire des employés du secteur public. Néanmoins, si un meilleur ciblage des aides publiques est souhaitable, la privatisation de la distribution d'électricité, quelle que soit la situation, à plus forte raison une situation d'occupation et de conflit, doit être assortie de garanties pour faire en sorte que les ménages pauvres disposent d'un accès suffisant à l'électricité. Il convient en outre de prévoir des sources de financement complémentaires afin de dédommager les autorités locales et les municipalités de la perte de recettes liée à la privatisation de la distribution de l'électricité. En d'autres termes, s'il est important de réduire le déficit budgétaire, les réformes budgétaires menées par l'Autorité palestinienne ne doivent pas conduire à aggraver une pauvreté déjà préoccupante, et ne doivent pas priver les autorités locales des moyens d'assurer des services et de répondre aux besoins de leurs administrés.

13. Il n'est pas avéré que les écarts de rémunération entre le public et le privé soient la conséquence de salaires exagérément élevés dans le secteur public. Au moins en partie, ces écarts sont l'aboutissement inévitable d'un étranglement du secteur privé qui a réduit à néant ses capacités de création d'emplois. Une baisse des salaires du secteur public, en outre, pourrait provoquer une détérioration de la qualité des services publics ainsi qu'une contraction de la demande intérieure, et donc entraîner une aggravation des taux − déjà élevés − de chômage et de pauvreté.

14 La réduction du déficit budgétaire élevé et insoutenable passe par la levée du siège de Gaza, qui permettra le vrai démarrage de la reconstruction et la reprise d'une activité économique normale. La fin du siège de Gaza allégerait les contraintes budgétaires pesant sur les dépenses comme sur les recettes. Le fait est que l'objectif de réduction du déficit budgétaire que s'est donné l'Autorité palestinienne sera difficilement atteint si les mesures de restriction de la circulation s'appliquant à l'intérieur du territoire palestinien occupé et à ses points d'entrée et de sortie ne sont pas levées.

F. Une fragmentation qui entrave la gouvernance et la prestation de services publics

15. La fragmentation et l'absence de continuité au sein du territoire cisjordanien, y compris Jérusalem-Est, et entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, outre qu'elles compromettent l'efficacité et la compétitivité du secteur privé palestinien, sapent l'autorité de l'Autorité palestinienne et sa capacité de faire respecter la loi, de même que sa capacité d'assurer des prestations efficaces de biens et de services publics pour un coût normal. La fragmentation territoriale et l'absence de continuité économique et institutionnelle, dès lors,

compromettent la perspective d'un règlement du conflit prévoyant deux États, en créant non seulement des disparités économiques, mais aussi des clivages sociaux et politiques.

16. Dans les zones qu'elle contrôle, l'Autorité palestinienne a fait preuve de compétence pour gérer le secteur public et assurer des services publics malgré des difficultés sans précédent. Il existe cependant des limites, en matière de construction de l'État, à ce que la compétence technocratique peut réussir sans un règlement politique qui aboutisse à une souveraineté palestinienne, et sans une levée des multiples obstacles structurels au développement palestinien, dont la CNUCED a rendu compte à maintes reprises dans ses rapports et études.

G. La persistance de déficits commerciaux importants et d'une forte dépendance commerciale

17. Le déficit commercial palestinien s'est aggravé, passant de 57 % du PIB en 2008 à 59 % en 2009. Une caractéristique du commerce palestinien est sa dépendance à l'égard d'Israël comme source de ses importations et comme marché d'exportation. Comme on le voit au tableau 1, plus des trois quarts du commerce palestinien se fait avec Israël. Si le déficit commercial avec Israël s'est amélioré, reculant de 82 % du déficit total en 2008 à 65 % en 2009, sa valeur reste élevée et dépasse les 2,4 milliards de dollars d'aide des donateurs transférés au territoire palestinien occupé en 2009. À l'origine de cette dépendance, on retrouve un certain nombre de facteurs économiques, politiques et logistiques complexes et synergiques résultant de l'occupation prolongée. L'absence de port maritime et d'aéroports, et les restrictions au commerce avec et par l'Égypte et la Jordanie, pays voisins, malgré son coût compétitif, ont eu pour effet, en pratique, que l'essentiel du commerce palestinien se fait avec Israël ou doit passer par Israël. Une partie, mais pas la totalité du commerce entre le territoire palestinien occupé et Israël pourrait être mutuellement bénéfique, mais son caractère non consenti et inégal a rendu le développement économique palestinien tributaire des impératifs économiques et politiques israéliens, qui ont souvent pour prétexte des considérations de «sécurité».

18. La dépendance commerciale à l'égard d'Israël reste importante, en dépit de fortes possibilités de commerce avec d'autres pays et d'accords commerciaux bilatéraux conclus avec l'Union européenne (UE), la Jordanie, la Turquie, les États arabes, le Canada et les États-Unis. En outre, l'assouplissement des restrictions de circulation en Cisjordanie ne permet guère de régler le problème fondamental d'un commerce palestinien réprimé, compte tenu notamment du blocus de Gaza, de la construction du mur de séparation et du fait que des restrictions ponctuelles de la circulation peuvent aussi intervenir inopinément.

II. Les bouclages, le blocus et le relèvement économique

19. L'économie du territoire palestinien occupé continue de souffrir d'une politique prolongée de bouclage de la part d'Israël, qui s'est durcie depuis 2000. L'impact économique dévastateur d'une telle politique a été renforcé par la construction du mur de séparation en Cisjordanie en 2002. Il a été encore aggravé par le blocus presque total de Gaza depuis juin 2007. Selon des estimations prudentes de la CNUCED en 2008, le territoire palestinien occupé fonctionne aujourd'hui avec beaucoup moins que les deux tiers du patrimoine économique (c'est-à-dire de l'appareil productif) qui était le sien en 1998. Il y a là un mécanisme institutionnalisé de restrictions qui fausse la donne et compromet sérieusement les possibilités de reprise économique et de réduction de la pauvreté.

A. Cisjordanie: bouclages et mur de séparation

20. La Cisjordanie a bénéficié d'un assouplissement limité des restrictions de circulation israéliennes, notamment une réduction du nombre de points de bouclage de 630 à 550 en 2009 (Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2010). Sinon, la plupart des mesures de sécurité mises en place depuis 2000 restent pratiquement inchangées, y compris le système de restriction de la circulation de la main-d'œuvre et des marchandises palestiniennes en Cisjordanie et à Gaza, entre ces territoires, et entre ces territoires et le reste du monde. Les confiscations de terres se sont poursuivies sans discontinuer, alors que 40 % des terres palestiniennes en Cisjordanie ont été perdues pour créer des colonies et leurs infrastructures.

21. La construction du mur de séparation de 709 kilomètres a privé les Palestiniens d'une partie supplémentaire de leurs terres et de leurs ressources naturelles. Environ 85 % du tracé envisagé pour le mur empiète profondément sur le territoire cisjordanien afin d'imposer de nouvelles frontières au-delà de la «Ligne verte» internationalement reconnue (BCAH, 2009b). Cela a aggravé le problème du déclin du secteur agricole en limitant l'accès des agriculteurs qui vivent dans la «zone de jointure» (la zone située à l'est du mur et à l'ouest de la Ligne verte de 1967). Les agriculteurs piégés dans cette zone doivent être munis de permis pour franchir les postes de contrôle et accéder à leurs champs, permis qui sont difficiles à obtenir. Dissuadés par des échecs répétés dans les démarches pour obtenir un permis, bon nombre de travailleurs palestiniens finissent par y renoncer (PNUD, 2010b). Les difficultés d'accès aux terres agricoles modifient la nature de la production, compromettent la productivité et la qualité des produits, et risquent à la longue de pousser de nombreux agriculteurs palestiniens à abandonner les terres situées à l'ouest du mur (FAO, 2010). D'après la Banque mondiale (2008), la construction du mur entraînera la perte définitive de 8 % de la production agricole palestinienne.

22. Par ailleurs, les éventuels effets bénéfiques du commerce en Cisjordanie sont rognés par des coûts de transaction prohibitifs aux principaux points de franchissement commerciaux, où les marchandises s'abîment et où les délais sont trop longs. En raison de contrôles de sécurité israéliens longs et récurrents, les commerçants palestiniens doivent composer avec de longues files d'attente aux points de passage, qui sont mal équipés et dont les heures d'ouverture sont réduites. Le nombre de camions sortants et entrants est irrégulier; il est dicté par les impératifs de sécurité d'Israël. De plus, le nombre de camions sortants est inférieur d'au moins 50 % à celui des camions entrants, en raison de mesures plus strictes appliquées par Israël aux exportations palestiniennes (Centre du commerce palestinien − PalTrade, 2010).

B. Gaza: blocus économique et destruction de l'économie

23. La bande de Gaza reste soumise à un blocus israélien depuis juin 2007. De ce fait, 40 % de la population du territoire palestinien occupé est isolée du reste du monde. Au cours des quatre premiers mois de 2010, les importations ont été trop inférieures au minimum indispensable pour avoir un effet sensible sur la réduction de la pauvreté. Le nombre de camions entrants de produits importés n'a pas dépassé 720 par semaine, soit seulement 23 % de celui d'avant le blocus. Les autorités israéliennes restreignent les importations à Gaza à un nombre limité de 76 articles seulement au lieu de 4 000 articles avant le blocus (PAM, 2010). La plupart des articles sont des aliments de base qui, avec les articles d'hygiène, ont représenté de 60 à 70 % des importations. L'importation d'essence et de gazole à usage commercial a été interdite, tandis que les importations de combustible industriel ont été à peine suffisantes pour couvrir entre 33 et 46 % des besoins de la seule centrale électrique de Gaza, ce qui a entraîné des coupures de courant de huit à douze

heures par jour. Les importations de gaz de cuisson ont répondu à 66 % seulement des besoins hebdomadaires (BCHA, 2010a).

24. L'économie de Gaza est fragilisée non seulement par les fortes restrictions appliquées aux importations de marchandises, mais aussi par les restrictions visant les transferts de dollars et de dinars jordaniens. Les problèmes de trésorerie ralentissent l'exécution des transactions dans ces monnaies, exposent les banques à un risque accru et compromettent l'efficacité et la rentabilité des banques (FMI, 2010). Le blocus de Gaza a sérieusement affaibli le secteur bancaire et a détourné des activités économiques et financières vers le secteur informel et non réglementé, ce qui crée de sérieuses difficultés à l'Autorité palestinienne dans ses efforts visant à renforcer les capacités institutionnelles, à améliorer la gouvernance économique et à faire respecter l'état de droit.

25. Malgré les dommages infligés par l'opération militaire israélienne de 2008-2009 à Gaza, la reconstruction n'a pas encore véritablement commencé. Environ les trois quarts des infrastructures, des bâtiments publics et privés, des entreprises privées ainsi que des terrains et des locaux agricoles endommagés ont besoin d'être remis en état. Il faudrait à la bande de Gaza l'équivalent de 55 000 chargements de camions de matières premières pour la reconstruction, mais les autorités israéliennes n'ont autorisé qu'environ 30 camions par semaine au cours des quatre premiers mois de 2010. L'effort de reconstruction se limite donc à des réparations sommaires à base de gravats recyclés et de matériaux de construction acheminés par les tunnels reliant l'Égypte à Gaza (PNUD, 2010a).

26. Le coût de la pénurie d'énergie résultant du blocus représente pour le secteur manufacturier et les prestataires de services jusqu'à 50 % de leurs revenus, qui sont déjà faibles. Les exportations se limitent à une gamme étroite de produits, principalement les fleurs coupées (Oxfam, 2010; BCAH, 2010a). Les activités agricoles sont désormais des activités dangereuses. L'accès aux terres agricoles est fermé aux agriculteurs dans toute la zone «tampon» large de 300 à 1 000 mètres située tout au long des 45 kilomètres de frontières de Gaza avec Israël. On estime qu'après juin 2009, 46 % des terrains agricoles de Gaza étaient inaccessibles ou hors production. Les pêcheurs palestiniens n'ont pas échappé aux restrictions israéliennes: ils ne sont pas autorisés à pêcher au-delà de trois milles marins de la côte de Gaza au lieu de la distance internationalement reconnue de 20 milles (BCAH, 2010b, Bureau du Coordonnateur spécial, 2010).

27. La poursuite du blocus, conjuguée aux ravages de la guerre, empêche toute amélioration significative des moyens d'existence qui ne se limite pas aux secours humanitaires. Tandis que près de 90 % des réserves en eau de Gaza sont «impropres à la consommation», les ravages de la guerre ont entraîné une contamination des eaux souterraines par les nitrates jusqu'à six fois supérieure à la norme de l'Organisation mondiale de la santé. Par ailleurs, l'intoxication au monoxyde de carbone est de plus en plus courante, les ménages étant de plus en plus nombreux à utiliser des générateurs en raison des coupures d'électricité (BCAH − Groupe de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, 2009; Oxfam, 2010).

C. Coût des bouclages, du blocus et de la guerre

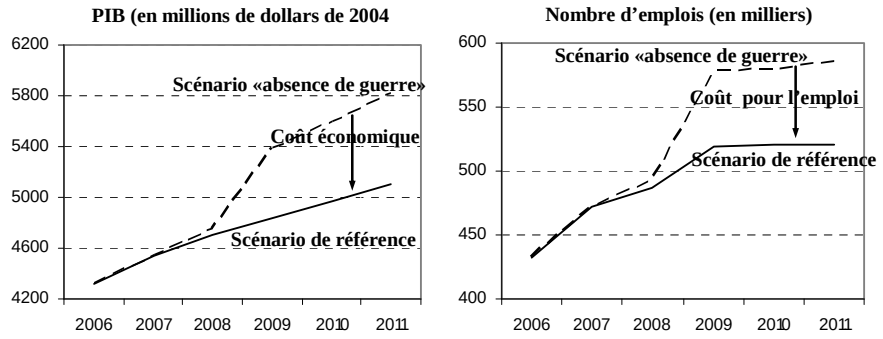
28. L'occupation israélienne a institutionnalisé une fragmentation territoriale qui a désorganisé la production et les réseaux commerciaux et qui a de graves conséquences pour les perspectives de développement de l'économie palestinienne. On a décrit précédemment un mécanisme qui provoque une détérioration systématique de l'appareil productif du territoire palestinien occupé. La pauvreté est fortement aggravée par le fait de priver la population palestinienne de tout moyen de production.

29. Le coût de la guerre de 2008-2009 à Gaza a été, et demeure considérable pour l'économie du territoire palestinien occupé. Le coût direct est estimé à 1,3 milliard de dollars: 1,1 milliard pour les dommages causés aux structures privées et publiques et aux infrastructures (Bureau central palestinien de statistique, 2009), auxquels s'ajoutent 180 millions de dollars de dommages au secteur agricole (FAO, 2009). Cela représente l'équivalent de 90 % du PIB de Gaza ou d'environ un tiers de l'économie totale du territoire palestinien occupé en 2006 (avant le blocus).

30. Le coût indirect de la guerre, du blocus de Gaza et des bouclages de la Cisjordanie pourrait avoir des conséquences plus graves et plus longues. Pour évaluer ce coût, une version actualisée du modèle de simulation macroéconomique de l'économie palestinienne de la CNUCED a été utilisée selon deux scénarios parallèles (CNUCED, 2006). Le scénario de référence simule les résultats économiques du territoire palestinien occupé de 2008 à 2011 dans l'hypothèse que la guerre de 2008-2009 a bien eu lieu et que le blocus et les bouclages stricts du territoire palestinien occupé sont maintenus après la guerre. L'autre scénario, «absence de guerre», prend pour hypothèse que la guerre n'a pas eu lieu, que le blocus de Gaza est levé et que les bouclages de la Cisjordanie sont rétablis à leurs niveaux d'avant 2000. Les différences entre les deux scénarios mettent en évidence l'ampleur des coûts indirects en termes de PIB et d'emplois perdus.

31. La figure 1 illustre la différence entre les deux scénarios. L'analyse montre que la poursuite du blocus et des bouclages après la guerre coûte à l'économie du territoire palestinien occupé entre 600 et 800 millions de dollars par an[3], soit environ 13 % de son PIB. Si le blocus et les bouclages du territoire palestinien occupé se poursuivaient jusqu'à fin 2011, l'effet cumulé pour 2008-2011 serait de 2,6 milliards de dollars, soit 54 % du PIB du territoire palestinien occupé en 2008. Le coût pour l'emploi atteint entre 60 000 et 80 000 postes de travail par an, soit environ 13 % de l'emploi qui aurait été créé si le blocus avait été levé et si les mesures de bouclage avaient été assouplies. Au cours de la période 2008-2011, on estime le nombre cumulé d'emplois palestiniens perdus à 260 000, soit environ 40 % du nombre d'emplois que l'économie a été en mesure de créer en 2008.

Figure 1
Coût de la guerre, du blocus et des mesures de bouclage pour l'économie et l'emploi



32. La somme des dommages matériels directs et des coûts indirects de la guerre contre le territoire palestinien occupé entre 2008 en 2010 atteint 3,1 milliards de dollars, chiffre qui passerait à 3,9 milliards de dollars si Israël continuait d'imposer le blocus et les mesures de bouclage en 2011, soit plus de 80 % du PIB créé par le territoire palestinien occupé en 2008. Si le scénario «absence de guerre» était parti de l'hypothèse d'une levée complète du bouclage, la différence entre les scénarios de référence et «absence de guerre» aurait été

[3] Le PIB est mesuré en dollars de 2004 réels.

plus importante et le coût indirect de la guerre aurait donc été sensiblement plus élevé. Le fait est que les mesures israéliennes (politique de bouclage, blocus et guerre) sont fortement pénalisantes non seulement pour l'économie de Gaza, mais pour toute l'économie du territoire palestinien occupé. Aucun remède apporté à la crise économique palestinienne, au chômage généralisé et à l'aggravation de la pauvreté n'aura de résultat significatif si ces mesures ne sont pas supprimées.

D. Économie informelle et «souterraine»

33. Dans un contexte aussi défavorable, l'économie informelle se développe à un rythme sans précédent dans le territoire palestinien occupé, en particulier à Gaza où s'installe une économie «souterraine». Constituée en réaction au blocus israélien, cette économie se caractérise par un réseau de centaines de tunnels situés le long de la frontière entre Gaza et l'Égypte. L'activité économique consiste pour près des deux tiers à importer clandestinement des marchandises à Gaza, activité qui tend à supplanter l'économie formelle. La plupart des marchandises importées sont chères et inaccessibles aux pauvres (Centre palestinien pour les droits de l'homme, 2009). En outre, l'économie «souterraine» comporte des risques mortels. Plusieurs Palestiniens ont perdu la vie ou subi des blessures graves lors de divers incidents, y compris des frappes aériennes et des effondrements.

34. L'économie «souterraine» est pourtant d'une importance vitale compte tenu de l'isolement de Gaza et il en était ainsi même avant la campagne militaire israélienne (BCAH, 2009b; PNUD, 2010a). Par exemple, on estime que 200 000 litres de produits pétroliers entrent chaque jour à Gaza par les tunnels. Cet apport est essentiel pour atténuer le déficit d'approvisionnement énergétique (BCAH, 2010a). Environ 56 % des commerçants ayant participé à une enquête réalisée en 2009 par le Programme alimentaire mondial ont signalé une augmentation de leur volume de vente imputable au commerce «souterrain» (PAM, 2010). En outre, près de la moitié d'entre eux ont fait état d'une augmentation de leur marge bénéficiaire, et 31 % ont encore indiqué parvenir ainsi à augmenter leurs stocks. L'enquête montre également que l'économie «souterraine» a eu un effet stabilisateur sur les prix à la consommation. Cependant, les prix restent pour la plupart supérieurs à ceux de la Cisjordanie, en raison des coûts de transaction et des risques plus élevés.

E. Des mesures de bouclage qui rendent inefficace la politique de redressement économique

35. Au lendemain de la campagne militaire israélienne de décembre 2008 à Gaza, la communauté internationale s'est engagée à hauteur d'un montant de 4,5 milliards de dollars lors de la conférence de Sharm El-Sheikh tenue en mars 2009 pour soutenir le Plan national palestinien de redressement et de reconstruction de Gaza au cours de la période 2009-2010. Toutefois, en 2009, la somme des fonds de donateurs qui sont parvenus à l'Autorité palestinienne a été de l'ordre de 2,4 milliards de dollars. Sur ce total, pratiquement rien n'a été alloué à des efforts sérieux de redressement de l'économie locale de Gaza ou même de la Cisjordanie. Les donateurs ont déboursé 1,36 milliard de dollars au titre du soutien budgétaire, ce qui a couvert 94 % des besoins du budget ordinaire de l'Autorité palestinienne en 2009. En revanche, le financement du développement a été limité à seulement 390 millions de dollars (Banque mondiale, 2010). Concernant les besoins urgents, seulement 78 % ont été couverts par les 625 millions de dollars de fonds de donateurs destinés à financer des interventions de secours d'organismes des Nations Unies. Sur ce total, 75 % sont allés à l'aide alimentaire, à l'indemnisation de ménages dont les

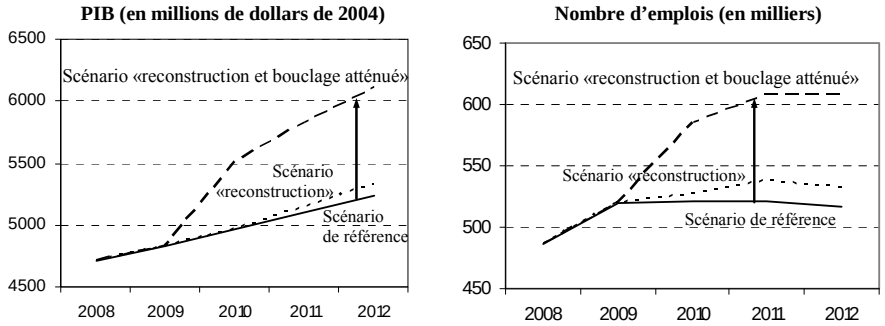
logements ont été détruits ou endommagés et à des projets menés à Gaza. Les 25 % restants ont été alloués à des interventions dans le secteur social en Cisjordanie (BCAH, 2009a).

36. Si l'assistance des donateurs est fondamentale pour atténuer l'impact des mesures israéliennes, l'accent mis sur le soutien budgétaire et les interventions d'urgence risque d'aggraver encore la distorsion structurelle de l'économie. S'agissant toutefois du territoire palestinien occupé, dont l'économie est soumise à un bouclage prolongé, ce qui entretient une dégradation systématique de la base productive, toute injection de fonds pour financer une hausse de la demande intérieure devra passer par une augmentation des importations plutôt que par l'accroissement d'une production intérieure largement délaissée. Même si des fonds sont alloués à la reconstruction et au relèvement économique, le blocus et les mesures de bouclage continueront d'en contrarier les effets économiques. Encore une fois, cela se traduira pour l'essentiel par une augmentation des importations, lesquelles proviennent principalement d'Israël.

37. Pour démontrer ce propos, le modèle de la CNUCED décrivant l'économie palestinienne a simulé trois scénarios distincts afin d'évaluer l'incidence d'une augmentation des fonds de donateurs pour soutenir le redressement économique du territoire palestinien occupé au cours de la période 2010-2012: a) le scénario de référence part de l'hypothèse que l'aide des donateurs restera conforme à la tendance récente pour se maintenir à 2 milliards de dollars par an, et que le blocus de Gaza et les mesures de bouclage en Cisjordanie ne seront pas assouplis; b) le scénario «reconstruction» prend pour hypothèse qu'au cours de la période de simulation, l'aide des donateurs et l'investissement public augmenteront respectivement de 1,3 milliard et de 330 millions de dollars, mais que le blocus et les mesures de bouclage resteront aussi stricts que dans le scénario de référence; et c) le scénario «reconstruction et bouclage atténué» part du principe d'un accroissement de l'aide des donateurs et de l'investissement public comparable au scénario «reconstruction», ainsi que d'un assouplissement (et non d'une levée) du blocus et des mesures de bouclage correspondant à un retour à la situation existant avant 2000.

38. D'après les données présentées à la figure 2, l'effet bénéfique d'une injection de 1,6 milliard de dollars de fonds de donateurs et d'investissements publics dans l'économie sans assouplissement du blocus et des mesures de bouclage est négligeable au regard de l'incidence de cette injection si la politique de blocus et de bouclage était assouplie. La comparaison entre le scénario de référence et le scénario «reconstruction seule» donne à penser que dans le cas d'une injection de fonds de donateurs accompagnée d'un maintien du blocus et des mesures de bouclage la hausse du PIB moyen pourrait être inférieure à 50 millions de dollars (soit moins de 1 %) par an sur la période 2010-2012. L'incidence en matière d'emploi serait un peu meilleure tout en restant négligeable. En moyenne annuelle, 12 000 emplois supplémentaires pourraient être créés, soit 2,4 % de plus que dans le scénario de référence. Le scénario «reconstruction et bouclage atténué» fait clairement ressortir qu'une injection de fonds dans l'économie n'aurait d'incidence que si le blocus et les mesures de bouclage étaient assouplis et finissaient par être levés. Il ressort de ce scénario que pendant la période de trois ans considérée, le PIB annuel moyen pourrait augmenter de 710 millions de dollars, soit environ 14 % de plus que dans le scénario de référence. De même, l'emploi pourrait augmenter de plus de 80 000 postes par an, soit 15,5 % de plus que dans le scénario de référence.

Figure 2
Incidence des mesures de relèvement économique sur l'économie et l'emploi



39. Il ressort clairement de cette analyse que l'économie «souterraine» et informelle ne peut pas, et ne doit pas être une solution de remplacement à la levée du blocus et des mesures de bouclage du territoire palestinien occupé. Comme l'a relevé le Coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU, «le blocus de Gaza par Israël est inacceptable, inutile et inefficace depuis qu'il a commencé en 2007; il a dégradé les conditions de vie des Palestiniens, aggravé la pauvreté et l'insécurité alimentaire, empêché la reconstruction, et augmenté la dépendance à l'aide extérieure en détruisant les moyens d'existence et l'activité économique» (Holmes, 2010). De même, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères a réaffirmé que la poursuite de la politique de bouclage est inacceptable et politiquement contre-productive. Elle a préconisé une ouverture immédiate, durable et inconditionnelle des accès à la circulation de l'aide humanitaire, des marchandises et des personnes vers Gaza et hors de Gaza (Ashton, 2010).

40. La partie à suivre apporte un éclairage supplémentaire sur la manière dont les destructions, le blocus et les mesures de bouclage opèrent concrètement pour fausser la structure de l'économie et réduire la capacité productive et compétitive du secteur des biens marchands, même sur le plan intérieur.

41. En juin 2010, les autorités israéliennes ont atténué de façon limitée le blocus de Gaza en augmentant la liste des produits autorisés à y pénétrer, et en permettant l'entrée et la sortie de personnel international ainsi que de citoyens palestiniens pour des raisons médicales. En outre, l'ouverture du point de passage de Rafah s'est améliorée. Bien que ces mesures puissent contribuer légèrement à atténuer les souffrances de la population de Gaza, elles n'auront guère d'effet sur l'économie, si ce n'est aucun. La levée complète du blocus de Gaza et du bouclage de la Cisjordanie est indispensable pour pouvoir engager une reconstruction qui n'a que trop tardé et remettre sur pied l'appareil de production.

III. Le secteur palestinien des biens marchands

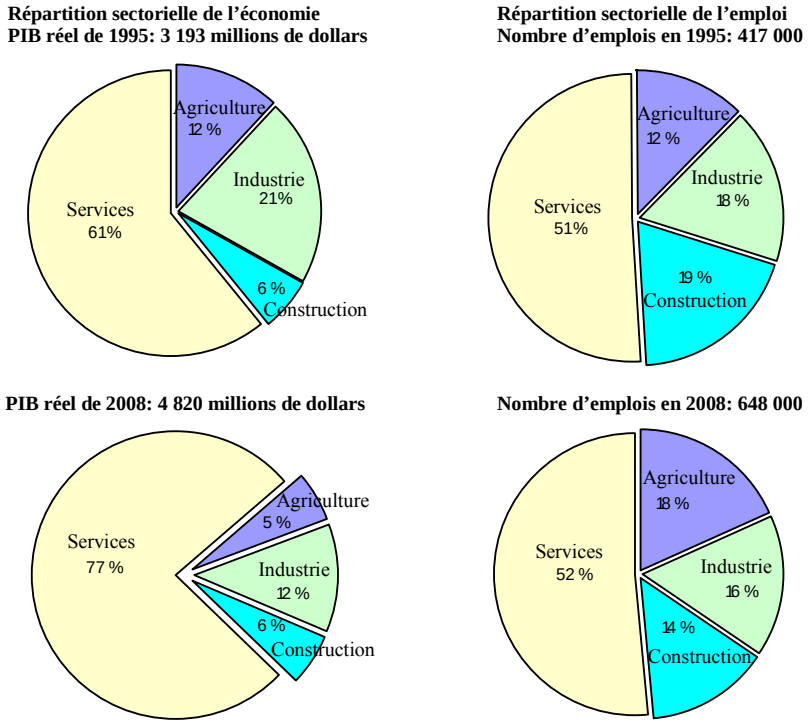
A. Distorsion structurelle et répression du secteur des biens marchands

42. Le développement du secteur palestinien des biens marchands a subi un coup d'arrêt en raison de la destruction de l'appareil productif, du niveau élevé des coûts de transaction imputable à la politique de bouclage, d'un taux de change défavorable du fait de l'utilisation de la monnaie israélienne. Tous ces facteurs ont eu pour effet de désavantager les producteurs palestiniens sur le marché intérieur comme sur les marchés extérieurs par rapport à leurs concurrents étrangers, ce qui a globalement freiné la dynamique de développement, en empêchant de tirer parti des effets cumulatifs liés à la croissance et des

effets d'apprentissage à long terme que permettent des activités productives durables. Une autre conséquence est l'aggravation de la dépendance à l'égard de l'aide extérieure et des envois de fonds de travailleurs expatriés, qui représentent en tout 60 % du PIB, et sont la principale source de devises, d'investissement et de demande globale.

43. La répression du secteur des biens marchands a faussé la structure de l'économie en augmentant la part du secteur des biens non marchands, principalement les services et dans une moindre mesure la construction, dans le PIB au détriment des secteurs industriel et agricole. La figure 3 met en évidence la transformation structurelle de l'économie palestinienne qui est le résultat de l'asphyxie des activités productives dans le secteur des biens marchands. Entre 1995 et 2008, la part de l'agriculture dans le PIB est devenue minuscule (réduction de 12 % à 5 %), tandis que celle de l'industrie a chuté à 12 %. Dans le même temps, la part combinée du secteur des biens non marchands, des services et de la construction est passée de 67 % à 83 %, les services étant à l'origine de la totalité de cet accroissement. Cette transformation structurelle indique peut-être que le secteur des services serait relativement moins vulnérable à la politique de bouclage israélienne.

Figure 3
Évolution structurelle de l'économie palestinienne (activités économiques et emploi)



44. La distorsion structurelle s'est accompagnée d'une chute brutale de la productivité agricole et industrielle, dont témoigne l'augmentation de la part du secteur agricole dans l'emploi total, qui est passée de 12 % en 1995 à 18 % en 2008 malgré la diminution de sa contribution relative à la production totale. La figure 3 indique un recul comparable de la productivité industrielle au cours de la même période.

B. Relancer le secteur des biens marchands

45. Pour relancer le secteur palestinien des biens marchands, trois éléments principaux doivent être réunis: a) reconstituer l'appareil productif dégradé; b) réduire les coûts de transaction; c) établir une stratégie de développement centrée sur les secteurs les plus prometteurs de l'agriculture et de l'industrie. La présente section met l'accent sur le troisième aspect. Elle s'inspire de travaux de recherche entrepris récemment par le secrétariat afin d'évaluer les perspectives et les contraintes du secteur palestinien des biens marchands (CNUCED, à paraître). Les principales conclusions et recommandations formulées à l'issue de ces travaux concernant les politiques publiques sont résumées ci-après:

a) Il est essentiel de développer le secteur des exportations palestinien pour améliorer durablement les conditions de vie des Palestiniens étant donné la petite taille du marché intérieur. Il ne serait cependant pas réaliste d'attendre de ce secteur qu'il serve de moteur de croissance dans son état actuel;

b) Le volume important des importations indique que le renforcement du secteur des exportations devrait aller de pair avec le renforcement des capacités de produire sur place des marchandises qui étaient importées jusqu'à maintenant. Le soutien qu'apporterait l'Autorité palestinienne à la production intérieure de biens importables ne constituerait pas une variante typique des stratégies de «substitution aux importations» car la structure actuelle de l'économie palestinienne n'est pas celle d'une économie où les forces du marché fonctionnent normalement et où il existe des avantages comparatifs ou concurrentiels: elle n'est rien d'autre que le résultat direct de plus de quarante ans de politiques d'occupation. La stratégie proposée peut donc être qualifiée de «stratégie corrective de substitution aux importations» pour souligner que les politiques, les recommandations et même l'octroi de subventions à cet effet ont pour objet de corriger des distorsions structurelles et ne sont donc pas contraires aux principes du libre-échange[4]. L'argument ne consiste pas ici à donner aux producteurs palestiniens de biens marchands des avantages par rapport à leurs concurrents étrangers, mais à les aider à surmonter les conséquences des désavantages auxquels ils sont soumis depuis plusieurs dizaines d'années;

c) Le choix des produits destinés à concurrencer les importations qui bénéficieront d'un soutien public ciblé devrait être fondé sur le volume des importations du produit considéré, sur son importance stratégique et ses retombées potentielles pour l'emploi, sur des critères de rentabilité et sur le volume des achats publics;

d) Les taux de change réels sont un critère déterminant des flux commerciaux de marchandises avec la Jordanie et Israël. Toute dévaluation réelle des monnaies israélienne et jordanienne se traduit par une augmentation des exportations palestiniennes vers les marchés de ces pays. Cette constatation confirme les conclusions de la CNUCED (2008), à savoir que le recours aux politiques monétaires et aux taux de change d'une économie plus avancée comme celle d'Israël nuit à la compétitivité palestinienne. Les preuves que l'utilisation de la monnaie israélienne (le nouveau shekel) va à l'encontre du développement palestinien ne devraient plus être éludées. À l'heure actuelle, les conditions politiques et institutionnelles indispensables à l'adoption d'une monnaie nationale ne sont pas réunies. Une stratégie corrective plausible pourrait toutefois consister à neutraliser les effets de l'utilisation du nouveau shekel au moyen d'un régime de taxes et de subventions dans lequel les importations seraient taxées et les recettes ainsi dégagées seraient utilisées pour renforcer aussi bien les activités tournées vers l'exportation que les activités qui

[4] Voir l'analyse consacrée aux «mécanismes de correction des distorsions» in CNUCED (2008).

concurrencent les importations. Il conviendrait de ne pas interpréter un tel régime comme un cas typique d'encadrement du commerce mais comme une mesure visant à corriger les écarts de compétitivité causés par l'utilisation du shekel et les coûts supplémentaires supportés par les producteurs palestiniens en raison de la politique de bouclage et de la fragmentation du marché intérieur;

e) Les obstacles non tarifaires appliqués par Israël limitent les exportations palestiniennes vers Israël et augmentent les importations en provenance de ce pays. Or, dans des conditions commerciales égales, les exportations palestiniennes vers Israël pourraient augmenter de 30 %, et les importations en provenance d'Israël diminuer jusqu'à 50 %, car d'autres marchés deviendraient accessibles. La suppression de ces obstacles augmenterait les exportations et réduirait les importations palestiniennes. La conclusion est que ces obstacles sont directement et principalement responsables du déficit commercial palestinien important et persistant et de la dépendance à l'égard d'Israël, ainsi que de la faiblesse et de l'absence de compétitivité du secteur des biens marchands;

f) Les produits qui sont le plus susceptibles d'être importés d'autres marchés qu'Israël sont l'énergie électrique et le gaz naturel. Les politiques publiques pourraient chercher à développer des coentreprises avec la Jordanie pour l'approvisionnement de la Cisjordanie en combustibles, en électricité et en gaz naturel et avec l'Égypte pour la fourniture de ces produits à Gaza;

g) Une augmentation de 1 % des capacités productives de l'économie palestinienne par rapport à ses partenaires commerciaux est corrélée à une baisse de 0,2 % des importations palestiniennes, ce qui donne à penser que la faiblesse des capacités de production contribue de façon importante à accentuer le déficit commercial. Il ressort des données empiriques que de nombreux produits actuellement importés pourraient être produits localement.

C. Promouvoir les capacités commerciales et productives palestiniennes

46. L'état de l'économie palestinienne rend d'autant plus urgente la reconstruction de l'appareil productif. La CNUCED fait valoir depuis plusieurs années que s'il est essentiel de répondre aux besoins immédiats et urgents, cela ne doit pas occulter la nécessité de développer les capacités productives palestiniennes pour permettre aux Palestiniens de moins dépendre de l'aide extérieure à court terme et de ne plus en avoir besoin à long terme. D'après la CNUCED, améliorer l'efficacité de l'aide et corriger la distorsion structurelle de l'économie passe par une stratégie visant à développer le commerce et les secteurs productifs dans un cadre mettant en relation l'aide d'urgence et le développement. Comme on le propose à la prochaine partie, une manière d'œuvrer à cet objectif serait que le Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies élabore un cadre souple d'interventions coordonnées, capable de favoriser des synergies dynamiques entre les interventions humanitaires et la construction d'un appareil productif palestinien robuste. Le Groupe interinstitutions est une initiative commune du système des Nations Unies lancée en 2007 pour renforcer la stratégie «Unis dans l'action» de manière à faire en sorte que les secteurs commerciaux et productifs apportent une contribution concrète à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Au vu des problèmes complexes qui empêchent une participation palestinienne effective au commerce international, le Groupe interinstitutions pourrait jouer un rôle déterminant s'agissant de reconstruire l'appareil productif palestinien et d'orienter l'économie palestinienne sur la voie d'un redressement durable.

IV. Assistance de la CNUCED au peuple palestinien

A. Cadre et objectifs

47. En consultation étroite avec l'Autorité palestinienne et la société civile palestinienne, le secrétariat s'emploie activement depuis 1995 à soutenir les initiatives palestiniennes en matière de développement et de renforcement des institutions, conformément au mandat général adopté par les États membres[5], et en répondant aux demandes d'assistance technique émanant de l'Autorité palestinienne et de la société civile palestinienne. Ainsi, la CNUCED a mis au point un programme très varié d'assistance technique qui s'inspire de l'expérience globale du secrétariat. Ce programme met l'accent sur le traitement interdépendant du commerce, des finances et du développement des entreprises, les activités d'assistance technique étant regroupées en quatre modules: a) politiques et stratégies commerciales; b) facilitation du commerce et logistique commerciale; c) finances et développement; d) entreprises, investissements et politique de la concurrence.

48. Comme les années précédentes, l'exécution du programme a continué d'être entravée par les restrictions israéliennes à la circulation des stagiaires nationaux et à l'accès du personnel de projet au territoire palestinien occupé. Pour autant, la CNUCED, qui a continué d'adopter un mode de fonctionnement sélectif et souple, a régulièrement progressé dans l'exécution de son programme de travail. Toutefois, les réalisations demeurent insuffisantes pour relever les défis imposants auxquels doivent faire face les décideurs palestiniens en matière de développement, alors que la crise économique continue de priver l'économie de ses ressources les plus essentielles.

49. Afin de relever ces défis, le programme d'assistance technique du secrétariat tire parti de la connaissance de l'économie palestinienne dont bénéficie la CNUCED et de l'expérience des institutions spécialisées des Nations Unies présentes dans le territoire palestinien occupé. Le programme tente de faire intervenir de nouveaux mécanismes afin de renforcer les activités de la CNUCED dans le territoire palestinien occupé et leur efficacité et de trouver un équilibre entre les besoins urgents immédiats et les objectifs de développement à long terme, qui sont essentiels pour le bon fonctionnement de l'économie du futur État palestinien. Le programme contribue en tant que tel de manière concrète à la réalisation des objectifs et du mandat définis par le Cadre stratégique de l'ONU pour la période 2010-2011, le paragraphe 44 de l'Accord d'Accra, et les résolutions 56/111 (par. 6 et 7) et 43/178 (par. 9) de l'Assemblée générale.

B. Le Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies

50. Dans le cadre du processus «Unis dans l'action» visant à réformer le système des Nations Unies, et en étroite collaboration avec les organismes des Nations Unies présents dans le territoire palestinien occupé, le secrétariat a élaboré une proposition multidimensionnelle de programme de travail dont l'objectif est d'aider l'Autorité palestinienne à mener de nouvelles initiatives en matière de développement. Ce programme

[5] Par exemple, l'Accord d'Accra (2008) préconise de renforcer les initiatives de renforcement des capacités et d'intensifier l'appui au peuple palestinien en vue de créer les conditions propices à l'édification d'un État palestinien souverain et viable.

prévoit des activités communes d'assistance technique dans le domaine du développement du commerce et des capacités productives, qui relèvent du Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies.

51. Conformément aux orientations stratégiques du Groupe interinstitutions, le développement des politiques et des activités relatives aux secteurs commercial et productif sera fondé sur un cadre stratégique visant à traiter de façon systémique les liens entre le commerce, la réduction de la pauvreté, le développement humain et la réalisation des objectifs du Millénaire. L'objectif est de garantir la cohérence des politiques, la coordination interinstitutions et l'intégration des activités de manière suivie, selon une approche pragmatique sensible au contexte qui permette une configuration souple des opérations. Dans cette optique, le programme cherchera à renforcer l'équipe de pays des Nations Unies dans le territoire palestinien occupé, et à l'aider à faire le lien entre les interventions de secours et les objectifs stratégiques de développement.

52. Le programme envisagé concerne actuellement cinq institutions: la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Centre du commerce international (CCI). Le travail mené à ce jour porte sur la définition des objectifs stratégiques, du mécanisme de coordination institutionnelle et interinstitutions et des modalités d'exécution du programme. À la suite de deux missions d'étude effectuées par la CNUCED et l'ONUDI, les institutions concernées travaillent actuellement en étroite consultation pour mettre au point une proposition finale commune. Il a aussi été proposé que l'ensemble des futures activités communes d'assistance technique soient menées dans le cadre d'un plan de mise en œuvre pluriannuel. Une telle approche devrait améliorer les résultats et l'efficacité des diverses activités en cours, contribuer concrètement à la reconstruction et au développement du commerce et des capacités productives palestiniens, et donner des moyens de remédier à la régression économique actuelle du territoire palestinien occupé.

53. Dans l'intervalle, des consultations ont été engagées pour obtenir le concours d'autres organismes des Nations Unies, dans le souci d'étoffer encore le programme et de prévenir les chevauchements d'activités. Pour préparer le terrain au lancement officiel des activités du Groupe interinstitutions, qui feront partie intégrante du programme de travail de l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi qu'à la présentation de la proposition interinstitutions aux donateurs potentiels, une mission conjointe des organismes membres du Groupe interinstitutions est prévue prochainement afin de soumettre le projet de programme à l'équipe de pays, aux donateurs, à l'Autorité palestinienne et à d'autres parties prenantes.

C. Les activités opérationnelles actuelles

54. Le secrétariat a réalisé des progrès sensibles dans le domaine de la politique commerciale, au titre du projet du Compte pour le développement visant à promouvoir des politiques économiques et commerciales sous-régionales axées sur la croissance qui contribuent à la réalisation des objectifs du Millénaire 1 et 8 dans le territoire palestinien occupé et dans quatre autre pays arabes. En particulier, des débats constructifs ont eu lieu au sujet du commerce et de stratégies de croissance qui bénéficient aux plus démunis, de l'harmonisation des statistiques commerciales, des infrastructures et des institutions susceptibles de faciliter l'intégration commerciale régionale. Les trois ateliers régionaux organisés dans le cadre de ce projet ont abouti à des recommandations concrètes sur les politiques à adopter pour atteindre les objectifs susmentionnés. Une réunion finale

d'experts sera organisée à Genève vers la fin de 2010 pour présenter les conclusions du projet aux membres de la CNUCED.

55. Le secrétariat a aussi à son actif des réalisations importantes dans le domaine de la facilitation du commerce qui s'inscrivent dans un projet de modernisation des douanes palestiniennes, SYDONIA III. Au cours de l'année 2010, le secrétariat a formé l'équipe nationale d'experts relevant de l'Autorité palestinienne à des compétences supplémentaires, a consolidé une petite équipe de spécialistes du secteur privé dans le domaine des douanes et a mis au point une série de manuels de formation spécialement adaptés qui seront utilisés à l'avenir par les douanes palestiniennes. En outre, il a soutenu les initiatives du Conseil des chargeurs palestiniens (www.psc.ps) visant à proposer de nouveaux produits afin de répondre aux nouveaux besoins de ses membres importateurs ou exportateurs et de l'ensemble du secteur des chargeurs palestiniens.

56. La CNUCED a aussi effectué une mission d'évaluation des besoins pour éclairer la conception d'un nouveau projet d'assistance technique dans le domaine de la gestion de la dette. Réalisé en coopération avec le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne, ce projet consisterait à renforcer les capacités du personnel du Ministère des finances et à installer la version la plus récente du Système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) de la CNUCED au siège du Ministère des finances à Ramallah.

57. Néanmoins, les progrès continuent d'être ralentis par un financement insuffisant qui empêche la CNUCED de reprendre des activités planifiées dans les domaines de la promotion de l'investissement, du développement des petites et moyennes entreprises (programme EMPRETEC − Palestine), et du soutien à la poursuite des efforts palestiniens visant à obtenir le statut d'observateur à l'OMC.

D. Mobilisation, coordination et harmonisation des ressources

58. Le secrétariat a poursuivi son programme d'assistance au peuple palestinien en étroite coordination, tant du point de vue de la conception que de l'exécution, avec l'équipe de pays des Nations Unies et les organisations internationales concernées, ainsi qu'avec des centres de recherche nationaux et internationaux et des institutions de la société civile. En outre, l'exécution du programme a bénéficié de l'appui logistique et opérationnel du bureau de liaison du PNUD aux fonctionnaires, aux experts et au personnel de projet de la CNUCED.

59. Le programme a aussi bénéficié d'un financement extrabudgétaire généreux de l'Union européenne et du Compte de l'ONU pour le développement. Toutefois, les résultats accumulés ne sont pas pleinement exploités en raison d'un déficit de financement et de l'absence de présence opérationnelle. Le lancement de l'initiative du Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives dans le territoire palestinien occupé constituera une première étape dans la mise en place d'une présence sur le terrain qui fait actuellement défaut, tout en permettant une plus grande complémentarité et une coordination plus étroite avec les organismes partenaires des Nations Unies et d'autres organisations internationales de développement.

60. En dépit des progrès accomplis dans la mobilisation des ressources et l'exécution du programme, la CNUCED continue de devoir faire face à un manque de ressources certain. À moins de disposer de ressources suffisantes et prévisibles, comme il est prévu au paragraphe 44 de l'Accord d'Accra, la mesure dans laquelle la CNUCED pourra renforcer son assistance technique au peuple palestinien sera très limitée.

Références

Ashton C. (2010), Bureau de Mme Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères, déclaration du 31 mai 2010.

FAO (2009), «Agricultural sector report: Impact of the Gaza crisis», document élaboré par le groupe de travail du secteur agricole de la Cisjordanie et de Gaza, mars 2009.

FAO (2010), Food Security Bulletin − Issue 3, hiver 2010.

FAO – Programme alimentaire mondial (PAM) (2009), Socio-economic and food security survey report 2 – Gaza Strip, novembre 2009.

Holmes J. (2010), Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, déclaration sur la crise de la «flottille de la liberté» pour Gaza, New York, 31 mai 2010.

FMI (2010), «Macroceconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza: Fifth review of progress», mémorandum des services du FMI, avril 2010.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) (2009a), Consolidated Appeal: Occupied Palestinian Territory 2009: http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=834.

BCAH (2009b), Special Focus – divers numéros.

BCAH (2010a), Protection of Civilians, 21-27 avril, 28 avril-4 mai et 12-16 mai 2010.

BCAH (2010b), «Farming without land, fishing without water: Gaza agriculture sector struggles to survive», mai 2010.

BCAH – Groupe de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, «The impact of the blockade on water and sanitation in Gaza», septembre 2009.

Oxfam International (2010), «Gaza Unplugged. Power cuts putting lives at risk in the strip», mars 2010.

Centre palestinien pour les droits de l'homme (2009), «23 days of war, 928 days of closure: life one year after Israel's latest offensive on the Gaza Strip», décembre 2009.

Bureau central palestinien de statistique (2009), «Preliminary Estimates for the Economic Losses in Gaza Strip Caused by Israeli Aggression», Ramallah, janvier 2009.

Autorité palestinienne (2010), loi de finances pour 2010, Ramallah, avril 2010.

Centre du commerce palestinien (PalTrade) (2010), rapport d'observation bimensuel sur les passages en Cisjordanie, avril 2010.

CNUCED (2006), «Integrated simulation framework for Palestinian macroeconomic, trade and labour policy» (UNCTAD/GDS/APP/2006/2), New York et Genève.

CNUCED (2008), «Policy alternatives for sustained Palestinian development and state formation» (UNCTAD/GDS/APP/2008/1), New York et Genève.

CNUCED (à paraître), «The Palestinian tradable goods sector: prospects and constraints».

PNUD (2010a), «One year after: Gaza early recovery and reconstruction needs assessment».

PNUD (2010b), «Human development report, 2009/10, occupied Palestinian territory, Investing in human security for a future state», janvier 2010.

Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2010), «Progress and challenges: effective support to State-building in the occupied Palestinian territory», réunion du Comité de liaison spécial, avril 2010.

PAM (2010), «Vulnerability analysis and mapping: food security market monitoring», rapport trimestriel, janvier-mars 2010.

Banque mondiale (2008), «The economic effects of restricted access to land in the West Bank», octobre 2008. Banque mondiale (2010), «Towards a Palestinian State: reforms for fiscal strengthening, Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee», Cisjordanie et bande de Gaza, 13 avril 2010.