



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
11 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-huitième session

Genève, 12-23 septembre 2011

Point 11 b) de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien

Rapport de l'évaluateur indépendant sur le programme d'assistance au peuple palestinien de la CNUCED*

Résumé

En dépit de conditions extrêmement difficiles et défavorables, la CNUCED a su maintenir son engagement auprès de l'Autorité palestinienne et d'autres bénéficiaires, en s'attachant à répondre à leurs besoins pressants en matière de développement des capacités institutionnelles par ses activités de recherche et d'analyse, de conseil en matière de politique économique et d'assistance technique. Dans une large mesure, cet engagement constant de plus de vingt-huit années a été rendu possible par la création et le financement sur le budget ordinaire d'un Groupe spécial de l'assistance au peuple palestinien.

La CNUCED reste un acteur modeste, mais spécialisé de l'aide au développement, sans présence sur le terrain dans les territoires palestiniens occupés. Elle a toutefois recours à un certain nombre de techniques et d'outils qui lui sont propres, et son programme d'assistance au peuple palestinien bénéficie de la confiance des bénéficiaires, ainsi que de celle de la plupart des États membres, qui n'ont cessé de soutenir et d'approuver son mandat. Globalement, ses projets ont apporté une contribution utile à l'Autorité palestinienne pour la mise en place d'institutions dans différents domaines – politique économique, information statistique, gestion financière et facilitation du commerce. Les résultats ont toutefois été inférieurs à ce qui pouvait être attendu, principalement en raison de détériorations périodiques des conditions sur le terrain, y compris des destructions matérielles.

* Établi par M. S. V. Divaakar, Associé gérant, Ace Global Consulting LLP, Inde (avec le concours de M^{me} Pooja Daga et de M. Sagar Sachdeva, directeurs de projet, Ace Global Consulting LLP).

Par ailleurs, la CNUCED est confrontée à de nouvelles priorités de l'Autorité palestinienne, ses difficultés en la matière tenant notamment à sa capacité limitée d'obtenir des engagements financiers pour la réalisation de nouveaux projets, à son manque de présence sur le terrain et à un manque de partenariats, ainsi qu'à son absence des structures de coordination de l'aide dans les territoires palestiniens occupés, tous éléments qui limitent sa capacité de contribuer davantage en dépit de sa pertinence, de ses moyens et de ses compétences. Il en résulte que la CNUCED doit concevoir de nouvelles stratégies, assorties de ressources appropriées, pour avoir une action plus efficace dans le cadre d'un éventail croissant de partenaires de développement, compte tenu de l'évolution des conditions dans les territoires palestiniens occupés.

I. Introduction

A. L'évaluation

1. À sa cinquante-troisième session, le Groupe de travail du cadre stratégique et du budget-programme a demandé que soit réalisée une évaluation externe indépendante du programme d'assistance au peuple palestinien de la CNUCED. L'objectif de la présente évaluation est d'analyser et d'illustrer les résultats et les enseignements tirés de l'exécution du programme et de proposer des recommandations en vue de renforcer les activités de la CNUCED en faveur du peuple palestinien.

B. La méthodologie

2. L'évaluation a été réalisée sur la base des éléments suivants:
- a) Mandat (TD/B/58/6/Add.1 – annexe 4);
 - b) Analyse documentaire (31 documents);
 - c) Entrevues (66);
 - d) Missions sur le terrain – Jérusalem, Bethléem et Ramallah.

C. Avertissement

3. L'évaluation reconnaît que les aspects politiques et les questions qui touchent à la sécurité et aux droits de l'homme sont extrêmement sensibles et influent sur les conditions du développement économique et humain dans les territoires palestiniens occupés. Il existe un considérable corpus de travaux de recherche et de documents d'information sur ces questions qui relèvent du domaine public. On ne trouvera donc pas dans le présent rapport d'observations indépendantes illustrant le point de vue de l'évaluateur sur ces aspects. Les conclusions de l'évaluation ne concernent que l'exécution du programme d'assistance de la CNUCED, sur la base des informations et des observations recueillies auprès des diverses personnes consultées, et les recommandations proposées s'inscrivent dans le droit fil du mandat de l'évaluation.

II. Aperçu général des activités

A. Mandat

4. Le programme d'assistance au peuple palestinien de la CNUCED, la création du Groupe spécial, son orientation programmatique, ses ressources et l'établissement de ses rapports s'appuient sur les documents ci-après en tant que textes portant autorisation des travaux et des activités:

- a) Résolution 109 (V) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de 1979;
- b) Résolution 146 (VI) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de 1983;
- c) Décision 47/455 de l'Assemblée générale des Nations Unies, de 1992;

- d) Plan à moyen terme de l'ONU pour la période 1998-2001;
- e) Plan d'action de Bangkok, dixième session de la Conférence (2000);
- f) Consensus de São Paulo, onzième session de la Conférence (2004);
- g) Paragraphe 44 de l'Accord d'Accra, douzième session de la Conférence (2008).

5. Ces mandats et les décisions pertinentes du Conseil du commerce et du développement ont orienté le programme de travail du secrétariat concernant l'assistance au peuple palestinien, dans le cadre d'un partenariat de développement avec l'Autorité palestinienne et ses différentes institutions et d'autres bénéficiaires, en complément des efforts déployés par d'autres institutions internationales et divers donateurs. Par ailleurs, d'importants changements concernant l'orientation du programme et la fourniture d'une assistance technique ont été dictés par la nécessité de faire face à la situation et aux besoins correspondants créés par l'adoption de la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a pour la première fois établi un consensus international à l'appui de la création d'un État palestinien viable et indépendant, vivant en paix côte à côte avec Israël.

B. La CNUCED et l'aide au développement

6. La CNUCED figure parmi la trentaine d'institutions de développement qui apportent une assistance au peuple palestinien, travaillant de concert avec l'Autorité palestinienne et ses institutions ainsi qu'avec d'autres institutions privées et non gouvernementales dans les territoires palestiniens occupés. L'équipe de pays des Nations Unies compte 27 membres, dont un grand nombre d'institutions des Nations Unies. La CNUCED est une institution non résidente, dont le Groupe (spécial) de l'assistance au peuple palestinien (deux fonctionnaires) coordonne actuellement toutes les activités de coopération technique et activités liées à la participation de donateurs menées par l'institution dans les territoires palestiniens occupés. Elle est toutefois le seul organisme du système des Nations Unies à s'occuper spécifiquement de la politique commerciale et de la facilitation du commerce, ainsi que des questions d'investissement et de stratégies de développement économique.

7. L'appui international au développement du peuple palestinien est passé de 603 millions de dollars en 2000 à près de 3 milliards de dollars en 2009, dont plus de un milliard provenant d'institutions multilatérales (statistiques de l'OCDE). La valeur des activités réalisées par la CNUCED depuis 1995 a totalisé 7 020 000 dollars des États-Unis, avec 14 projets dont certains comportaient de multiples phases. La valeur annuelle moyenne des activités exécutées est restée inférieure à 500 000 dollars, soit une part insignifiante (moins de 0,3 %) de l'ensemble des flux d'aide au développement.

8. Il n'en reste pas moins que les compétences et l'avantage comparatif de la CNUCED dans deux domaines – politique macroéconomique et politique commerciale, et facilitation du commerce – ont été reconnus par les ministres et autres institutions de l'Autorité palestinienne. La CNUCED est perçue comme une institution indépendante proposant une approche originale des problèmes et souvent des opinions ou des contre-arguments précieux sur des questions de politique commerciale et économique, ce qui contribue à un débat mieux informé et à un plus large éventail de choix pour les décideurs. Également au sein du système des Nations Unies, en dépit de chevauchements dans des domaines comme le développement du secteur privé, l'autorité de la CNUCED est reconnue pour ce qui est des questions de politique macroéconomique, de politique commerciale et de facilitation du commerce.

9. Dans de nombreux domaines, la CNUCED propose des produits et des techniques exclusifs – système d'administration douanière, système de gestion de la dette, modules et programmes de formation – qui ont été expérimentés dans de nombreux pays et peuvent

être adaptés à de nouvelles situations. Elle présente ainsi l'avantage d'être une institution technique spécialisée disposant de compétences pratiques avérées pour apporter un soutien à des institutions telles que l'administration des douanes, le Département des finances, ou encore les services de planification financière et de contrôle des dépenses.

C. Activités réalisées

10. Les activités de la CNUCED relèvent de trois domaines interdépendants: **recherche et analyse; assistance technique; et formation de consensus.**

1. Recherche et analyse

11. Depuis le début, le programme de travail comporte un élément de suivi et d'analyse des incidences économiques et sociales des politiques d'occupation, conformément au mandat, qui reste un élément important des rapports annuels adressés au Conseil du commerce et du développement. À ce jour, plus de 55 rapports de recherche ont été établis sur ces questions. De nombreux rapports anciens ne sont pas archivés sur support électronique, et le site Web ne présente que les 22 derniers rapports, à partir de 1999. Les thèmes abordés ces dernières années ont notamment été les suivants:

- a) Possibilités d'élargir la marge d'action pour l'élaboration des politiques économiques;
- b) Cadre de simulation pour la politique macroéconomique, la politique commerciale et la politique du travail;
- c) Accroître l'efficacité de l'aide;
- d) Lier les activités de secours au développement;
- e) Intégration avec les marchés régionaux et mondiaux;
- f) Conditions pour la diversification et la facilitation du commerce des biens et services;
- g) Dynamique des petites et moyennes entreprises et perspectives de développement;
- h) Rétention et promotion de l'investissement.

12. Certains rapports ont abouti à des projets d'assistance technique visant à tirer profit de la poursuite des différents choix d'orientation identifiés dans le cadre des travaux de recherche et d'analyse. Pour le Groupe de l'assistance au peuple palestinien, cette activité de suivi est un aspect fondamental de son mandat, même si la tendance a été à privilégier l'exécution de projets d'assistance technique pour faire face aux difficultés imposées et préparer les institutions à davantage d'autonomie.

2. Assistance technique

13. La signature des Accords d'Oslo et du Protocole de Paris sur les relations économiques a motivé une réorientation de l'approche de la CNUCED vers une assistance technique plus pratique pour répondre à la nécessité de mettre en place les structures intérimaires de gouvernement autonome requises par le Protocole de Paris. L'assistance technique de la CNUCED a été axée sur quatre grands thèmes en rapport avec le développement institutionnel, et plus spécifiquement avec le commerce, le financement et les entreprises privées:

- a) Systèmes d'administration des recettes publiques (douanes, gestion des finances publiques);

- b) Facilitation du commerce;
- c) Stratégies de rétention des investisseurs;
- d) Développement de l'entrepreneuriat.

14. Le site Web du Groupe de l'assistance au peuple palestinien mentionne 25 projets/activités de coopération technique financés au moyen de ressources extrabudgétaires, c'est-à-dire avec le soutien financier de donateurs; on y trouve une variété d'activités ponctuelles, de programmes de formation et de projets opérationnels. À ce jour, l'exécution cumulée de projets d'assistance technique totalise 7 020 000 dollars, dont une grande partie depuis 2006, en particulier au titre du programme relatif à l'administration douanière. Au cours de la période d'évaluation, un nouveau projet d'une valeur de 2,2 millions de dollars a été signé concernant la facilitation du commerce. Les cinq dernières années illustrent une tendance à l'exécution de projets moins nombreux mais de plus grande envergure (quatre projets totalisant 6,81 millions de dollars) coordonnés par le Groupe de l'assistance au peuple palestinien.

15. **Formation et services consultatifs à la demande:** Outre l'exécution de projets, le Groupe de l'assistance au peuple palestinien et d'autres services de la CNUCED réalisent des programmes de formation et fournissent des services consultatifs aux fonctionnaires et aux institutions de l'Autorité palestinienne dans différents domaines: Accords de l'OMC, politique économique, outils de modélisation et de simulation.

Tableau 1

Liste des activités de coopération technique

<i>Projet</i>	<i>Donateur</i>	<i>Dépenses cumulées (en dollars É.-U.)</i>
Promotion de la coopération entre l'Autorité palestinienne et la Jordanie et l'Égypte pour l'amélioration des services liés au commerce sous-régional	PNUD	18 132
Création d'un parc industriel à Naplouse: Faisabilité du projet, stratégie de mise en œuvre et impact environnemental	PNUD (ressources spéciales du Programme (1999))	225 889
Programme spécial (Autorité palestinienne)	Pays-Bas	204 569
Renforcement des capacités pour la gestion de la dette et la gestion financière (SYGADE)	Norvège	319 633
Groupe 12		
Transports et facilitation du commerce		
SYDONIA++ Projet préparatoire d'assistance technique	Autorité palestinienne	301 496
SYDONIA++ phase 2 – Mise en œuvre au site pilote	Commission européenne	728 526
SYDONIA – Assistance technique spéciale pour la mise en place à la frontière à Rafah	Commission européenne	151 438
Phase 3: Mise en place de SYDONIA World en Palestine	Commission européenne	3 475 891
Création du Conseil palestinien des chargeurs	Commission européenne	598 772

<i>Projet</i>	<i>Donateur</i>	<i>Dépenses cumulées (en dollars É.-U.)</i>
Groupe 11		
Renforcement de la capacité de gestion de la dette des pays en développement		
Appui institutionnel et renforcement des capacités pour la rétention de l'investissement – Agence palestinienne de promotion des investissements (PIPA)	Norvège	64 548
Groupe 8		
Facilitation de l'investissement		
Appui au développement des petites et moyennes entreprises palestiniennes – Assistance d'urgence à Empretec Palestine	Méditerranée 2000 (Italie); PBC	200 665
Appui au développement des petites et moyennes entreprises palestiniennes – Assistance d'urgence à Empretec Palestine	Fonds palestinien pour l'emploi et la protection sociale de l'OIT	132 160
Groupe 1		
Renforcement des capacités pour les négociations commerciales et la diplomatie commerciale		
Cadre intégré pour la politique palestinienne dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail	Canada/CRDI	70 725
Promotion de politiques économiques et commerciales de croissance sous-régionale pour la réalisation des OMD dans les pays arabes d'Asie occidentale et d'Afrique du Nord ou projet de développement n° 6	Compte pour le développement	531 000
Total		7 023 344

Source: Annexe 2 (tableaux statistiques) de l'examen des activités de coopération technique; rapports de projet.

3. Formation de consensus intergouvernemental

16. La principale contribution du programme à la formation de consensus est le rapport annuel du secrétariat au Conseil du commerce et du développement, qui fournit une évaluation des résultats de l'économie palestinienne et des difficultés sous-jacentes, outre une brève mise à jour concernant les activités de coopération technique. Le Groupe spécial établit deux documents directifs/de recherche par exercice biennal, dont le contenu est souvent résumé dans les rapports annuels; il contribue aux rapports établis par d'autres organes à l'intention de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Secrétaire général de l'ONU et participe également à des activités telles que les séminaires organisés tous les semestres par le Département des affaires politiques conjointement avec le Comité des droits inaliénables du peuple palestinien.

4. Ressources

17. Le Groupe de l'assistance au peuple palestinien est directement responsable de l'établissement du rapport annuel adressé au Conseil du commerce et du développement, des travaux de recherche prévus à son programme de travail et des missions de formation sur le terrain. En matière d'assistance technique, il joue un rôle de coordonnateur entre les institutions de l'Autorité palestinienne, les donateurs et autres services spécialisés au sein de la CNUCED. Au cours des dix dernières années, il n'y a jamais eu plus de deux projets exécutés en même temps, avec des périodes d'exécution de deux ans en moyenne. Les principaux déplacements concernent les missions sur le terrain pour la formation, la

sollicitation de donateurs, la tenue de consultations avec des institutions de contrepartie et les missions d'évaluation de projets.

18. À ses débuts, le Groupe comptait deux postes financés sur le budget ordinaire (un P-5 et un P-4), puis l'augmentation des activités de coopération technique a obligé à recruter davantage de personnel. Dans un premier temps (2001-2005), un poste P-2 a été financé par les Pays-Bas, puis un poste P-3 a été financé sur les budgets de projets en attente. Toutefois, en 2010, en l'absence de réserve de projets, ce poste n'a pu être conservé et le fonctionnaire P-3 a été muté sur un autre poste à l'ONU. Un remplaçant devrait lui être trouvé d'ici à juillet 2011, pour une année, en fonction des nouveaux projets dont le financement sera assuré. Un agent des services généraux apporte également un soutien en matière d'assistance technique et dans d'autres domaines de travail.

19. **Présence sur le terrain:** L'absence de présence sur le terrain a été mentionnée comme une contrainte par quelques donateurs, des institutions des Nations Unies et des institutions de l'Autorité palestinienne, outre le Groupe de l'assistance au peuple palestinien lui-même. Toutefois, une présence sur le terrain n'implique pas automatiquement une présence physique directe; le rôle du Coordonnateur résident des Nations Unies et du correspondant pour les institutions non résidentes est précisément de représenter des institutions telles que la CNUCED dans les structures de coordination de l'aide. En raison du coût élevé d'une présence sur le terrain, les homologues nationaux recommandent d'ailleurs le recrutement d'un personnel local dans la mesure du possible.

20. **Exécution conjointe/programmes conjoints:** Jusque-là, les activités relevant du programme d'assistance au peuple palestinien ont été réalisées presque entièrement par la seule CNUCED. Toutefois, les réformes apportées au système des Nations Unies favorisent de plus en plus souvent une programmation et une exécution conjointes sur le terrain entre les diverses institutions des Nations Unies. La CNUCED a été proposée en tant qu'organisme chef de file du Programme sur le commerce et les capacités productives (du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination – CCS), auquel participent également le PNUD, le CCI et l'OIT. Un descriptif de programme établi pour les territoires palestiniens occupés au début de 2011 a été présenté pour financement. L'évaluateur a toutefois noté une certaine appréhension, sur le terrain, quant à l'efficacité des correspondants d'institutions non résidentes pour la conduite de programmes conjoints multiinstitutions.

5. Engagement des donateurs

21. Jusque-là, l'assistance technique fournie au peuple palestinien a bénéficié du soutien de la Norvège, des Pays-Bas, de la Communauté européenne, du Canada, du CRDI et de l'Italie. Le Groupe spécial de la CNUCED a eu des difficultés à assurer le financement de projets de suivi, certaines propositions (port sec, Empretec-2, Conseil palestinien des chargeurs – phase 2) ayant pu être mises en attente pendant trois ans. La viabilité d'autres projets a également pu être compromise par des problèmes de mise en œuvre, outre un soutien insuffisant de la part des donateurs pour des activités à Gaza.

22. La réticence des donateurs à financer certains projets a pu tenir à diverses raisons:

- a) Faible ampleur de la plupart des interventions, qui ne justifie donc pas les coûts de suivi et les coûts administratifs en jeu;
- b) Synergies inadéquates avec les stratégies et les priorités des donateurs concernant les territoires palestiniens occupés;
- c) Absence de présence sur le terrain (en particulier lorsque l'on sait que les institutions bénéficiaires sont faibles);

d) Liens insuffisants avec les plans nationaux de développement et niveau insuffisant d'appropriation nationale – parfois dus à des changements de priorité.

D'autres raisons plus générales, extérieures, ont également été mentionnées par des donateurs: détérioration et forte instabilité de la situation dans les territoires palestiniens occupés depuis 2006, et incidences de la récession mondiale de 2008 sur les flux d'aide en général.

23. La coordination des donateurs dans les territoires palestiniens occupés est assurée au sein du Forum du développement local, constitué en quatre groupes stratégiques. Le Groupe de la stratégie économique s'intéresse plus particulièrement aux aspects suivants: développement du secteur privé et commerce; budget; agriculture; et microfinancement et petit crédit; deux de ces domaines relèvent des compétences de la CNUCED. Cet important organe permet une supervision collective de toutes les activités de coopération technique dans les territoires palestiniens occupés et contribue à améliorer la formulation de propositions. Toutefois, la CNUCED n'en est pas membre, selon le site Web du secrétariat chargé de la coordination de l'aide sur place. Les difficultés qu'éprouve le Groupe de l'assistance au peuple palestinien à mobiliser des fonds sont donc aussi en partie dues à un manque de visibilité et d'interaction avec les donateurs.

III. Constatations et évaluations

A. Pertinence

24. Sur une période de plus de vingt-cinq ans, les travaux de la CNUCED se sont adaptés à l'évolution des réalités politiques et économiques dans les territoires palestiniens occupés, tout en restant conformes au mandat défini. Initialement axé sur la réalisation d'études en 1979 (résolution 109 (V) de la Conférence), le programme a évolué au fil des ans, passant par divers stades: déterminer et exploiter les possibilités d'accélérer la croissance économique palestinienne; soutenir le développement économique et les efforts de renforcement des institutions; faire face aux conséquences de la crise économique résultant des politiques de bouclage et des restrictions imposées à la circulation des personnes et des biens; et plus récemment, appuyer les efforts visant à la création d'un État palestinien (Accord d'Accra).

25. Les analyses et les conseils contenus dans les rapports de la CNUCED se concentrent sur six contraintes fondamentales concernant les territoires palestiniens occupés: i) absence de souveraineté nationale; ii) morcèlement territorial; iii) marge d'action économique limitée; iv) vulnérabilité aux chocs extérieurs; v) absence de littoral et accès limité aux marchés; et vi) insuffisance des infrastructures matérielles. La CNUCED s'est attachée – au moyen d'analyses qualitatives et quantitatives et de modèles de simulation économique – à informer la communauté internationale des conséquences précises de la persistance et, parfois, de l'aggravation de ces contraintes pour les conditions de vie du peuple palestinien en l'absence de la marge d'action et des organes indispensables à un État souverain.

26. **Recherche et analyse:** L'essentiel des travaux d'analyse et les activités d'assistance technique qui en découlent concernent cinq grands domaines:

a) Politique économique, politique commerciale et politique du travail – aider à faire des choix éclairés compte tenu d'une marge d'action restreinte;

b) Renforcement des capacités institutionnelles – aider à créer et développer des capacités institutionnelles étatiques essentielles – les questions financières (gestion de la dette) et douanières étant directement liées aux compétences de la CNUCED;

c) Facilitation du commerce – contribuer à réduire les coûts de transaction pour les entreprises;

d) Développement des entreprises privées – aider à créer et renforcer les compétences et les capacités productives;

e) Intégration commerciale régionale – aider à déterminer et à mettre en place des circuits viables pour les échanges commerciaux avec les marchés voisins et régionaux, afin d'améliorer les termes de l'échange, de diversifier les importations et les exportations et réduire la dépendance vis-à-vis d'Israël à cet égard.

27. Les compétences et l'autorité de la CNUCED dans ces domaines sont largement reconnues. Certaines personnes interrogées ont indiqué que l'approche de la CNUCED contrebalançait celle d'autres institutions, permettant ainsi des choix plus éclairés et bien argumentés sur d'importantes questions d'orientation et de stratégie nationale de développement. Cela valait particulièrement pour les questions de libéralisation de la politique commerciale et d'accession à l'OMC.

28. Huit rapports¹ couvrant une diversité de thèmes et une période de douze ans allant jusqu'en 2010 ont été examinés plus en détail, en vue d'en dégager quelques enseignements essentiels. Des observations se rapportant à quelques-uns d'entre eux sont résumées dans l'annexe 3 (TD/B/58/6/Add.1) au présent rapport.

29. Globalement, ces rapports présentent une grande richesse de données et des analyses incisives, permettant d'apprécier les difficultés et les contraintes qui pèsent sur la croissance dans des conditions d'occupation. Ils témoignent à la fois de l'énorme potentiel économique d'un accord qui apporterait la paix et de l'extrême vulnérabilité de l'économie des territoires palestiniens occupés aux mesures de sécurité israéliennes.

30. Ce qui ressort de façon manifeste d'un certain nombre de ces rapports est que les politiques d'occupation imposent un coût énorme au peuple palestinien et empêchent les institutions de l'Autorité palestinienne de parvenir à l'autosuffisance et d'assurer la viabilité de leur activité au moyen des sources de revenu disponibles, ce qui les rend excessivement dépendantes d'un soutien extérieur. Les rapports couvrant la période 1994-1999 rendent compte des gains économiques ayant résulté de la mise en œuvre du Protocole de Paris, même si celui-ci a eu des effets limités sur l'élargissement de la marge d'action de l'Autorité palestinienne. Le principal effet positif de l'application du Protocole de Paris a été que l'Autorité palestinienne avait réussi, en 1999, à éliminer son déficit de revenu et avait été en mesure, cette année-là, de couvrir ses dépenses renouvelables sans faire appel à des donateurs. Il ressort des rapports ultérieurs que les conditions imposées et les politiques appliquées à partir de 2000 ont complètement annihilé ces progrès, avec une situation bien pire dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie.

31. Les conclusions de ces rapports contiennent des éléments utiles pour aider l'Autorité palestinienne à exploiter au mieux les possibilités que lui offre sa marge d'action limitée et identifier ce qui doit être révisé ou modifié dans le Protocole de Paris, qui reste le seul instrument opérationnel en matière d'arrangements économiques pour les territoires palestiniens occupés. Elles permettent aussi, dans une certaine mesure, d'établir des «demandes» spécifiques pour l'élimination de contraintes fondamentales imposées par les politiques et les procédures israéliennes dans ces territoires.

32. **Coopération technique:** Lancé en 1995, le programme de coopération technique est resté axé sur le renforcement des capacités institutionnelles pour la réalisation des objectifs

¹ GDS/SEU/2, GDS/SEU/3, GDS/APP/2001/1, GDS/APP/2003/1, GDS/APP/2006/1, GDS/APP/2008/1, GDS/APP/2009/1 et un rapport à paraître sur le secteur des biens marchands.

nationaux de développement dans quatre grands domaines: a) politiques et stratégies commerciales; b) facilitation du commerce et logistique; c) financement et développement; d) investissement, développement des entreprises et concurrence. À partir de 2000, l'accent a été mis sur le renforcement des institutions dans les territoires palestiniens occupés pour faire face aux conditions d'occupation et aux restrictions additionnelles en matière d'accès et de circulation, ainsi que sur l'acquisition des capacités nécessaires au fonctionnement d'institutions étatiques.

33. Individuellement, la plupart des projets ont beaucoup contribué à ce renforcement institutionnel en favorisant notamment l'acquisition d'importantes connaissances et compétences en matière d'administration douanière, de gestion de la dette, de planification financière, de facilitation du commerce et de planification macroéconomique intégrée, conformément aux priorités nationales définies. Les projets reposaient tous sur les compétences reconnues de la CNUCED, ainsi que sur les différents outils et plates-formes propres à l'institution, outre les domaines de compétence interne; il s'agissait de projets exécutés dans d'autres environnements également.

34. La CNUCED est néanmoins confrontée à de nouveaux défis pour ce qui est de conserver sa place et sa visibilité en matière d'aide au développement, défis qui seront déterminants pour sa future stratégie d'action.

35. Un élément crucial est que l'objectif que poursuit la Palestine d'être admise au sein d'importantes organisations telles que l'OMC, l'Organisation des Nations Unies et d'autres, tout en devant obtenir l'approbation d'Israël pour d'importants projets, influe assurément sur le choix des partenaires de développement. Ensuite, les organismes qui apportent des fonds ont plus de poids que ceux qui utilisent ces fonds et ne sont que de simples agents d'exécution. La CNUCED souffre d'un sérieux handicap à cet égard, car elle dépend d'un soutien extrabudgétaire et doit supporter aussi des frais généraux plus élevés, étant basée à Genève. De plus, le fait d'avoir concentré son assistance sur les institutions publiques, au détriment, ces dernières années, d'importantes institutions du secteur privé – par exemple, PALTRADE, Fédération palestinienne de l'industrie – limitent ses possibilités d'action à un moment où la plupart des donateurs tendent à privilégier des stratégies de croissance s'appuyant sur le secteur privé. Enfin, quelques personnes ont fait observer que la position de principe de la CNUCED à l'égard des politiques d'occupation pouvait parfois l'empêcher d'élargir son éventail de partenariats et de projets.

36. Trois hauts responsables et anciens responsables associés aux activités de la CNUCED pendant de nombreuses années ont indiqué que le Groupe de l'assistance au peuple palestinien devait agir de façon plus énergique face aux besoins prioritaires et être plus ouvert aux demandes d'assistance, et que la qualité de la relation, qui avait été excellente dans le passé, devait être maintenue grâce à une forte capacité de répondre rapidement aux demandes de soutien. En dépit de leur caractère subjectif, de telles opinions soulignent la nécessité d'investir davantage dans les relations institutionnelles aux plus hauts niveaux.

B. Efficacité

37. **Recherche et analyse:** L'analyse régulière pendant plus de vingt-cinq ans des conditions de vie du peuple palestinien a permis la constitution d'un corpus d'informations qui fait autorité et qui est vivement apprécié par les parties prenantes, outre les universitaires, les donateurs et diverses institutions de développement. Les rapports de la CNUCED mettent en lumière les liens entre les politiques et les mesures de l'autorité d'occupation, l'ordre public et les conditions de sécurité dans les territoires palestiniens occupés, et les conditions de croissance et de développement qui en résultent, et illustrent les contradictions inhérentes à des conditions et situations de «croissance sous occupation».

Plusieurs rapports proposent également des orientations spécifiques pour trouver des solutions en passant par une plus grande liberté d'élaboration des politiques dans les territoires occupés.

38. **Consensus intergouvernemental et organisation de réunions d'experts:** La CNUCED n'a pas ménagé ses efforts pour mettre en avant la nécessité d'interventions pour améliorer les conditions économiques et sociales dans les territoires palestiniens occupés, sur la base des éléments d'information empiriques recueillis dans ses études. Toutefois, sa capacité d'influer sur les processus intergouvernementaux reste limitée, comme l'illustre le temps que consacre le Conseil du commerce et du développement – entre deux heures et une demi-journée par an – à l'examen des activités du Groupe de l'assistance au peuple palestinien, se contentant ensuite de «prendre note» du rapport du secrétariat.

39. La très large place accordée par la CNUCED aux politiques d'occupation dans ses rapports ont suscité les critiques de quelques États membres, au motif qu'elle était beaucoup plus importante que celle qui était consacrée aux activités et projets entrepris ou réalisés au cours de l'année, et que les évaluations ne prenaient pas en compte les informations et données officielles fournies par Israël (bien que la CNUCED s'appuie sur des sources faisant autorité, dont la Banque mondiale, le Bureau central palestinien de statistique et les services israéliens de statistique, pour l'établissement de ses rapports).

40. **Projets/activités d'assistance technique:** L'objectif de la plupart des projets était de créer et renforcer des capacités institutionnelles permettant de disposer d'une plus grande marge d'action pour élaborer et gérer les politiques économiques. Toutefois, dans les conditions actuelles d'occupation, la marge d'action pour mettre en œuvre des politiques macroéconomiques, des politiques commerciales et des politiques du travail est extrêmement limitée. Dès lors, l'assistance technique intervient dans un environnement relativement défavorable, ce qui en réduit considérablement l'impact potentiel.

41. En tant que partenaire relativement modeste et spécialisé, la CNUCED contribue à renforcer les connaissances, les capacités et la résilience des institutions bénéficiaires, leur permettant ainsi de se développer, de se maintenir, de renaître et de se reconstruire à travers les cycles de conflit. L'évaluateur considère que la survie et le maintien de ces institutions naissantes et leur capacité au cours des dix dernières années de renaître et de conserver leur marge d'action politique et financière en évitant un effondrement interne sont en eux-mêmes un important indicateur de l'impact de l'aide au développement dans les territoires palestiniens occupés. La CNUCED a par ailleurs fourni à l'Autorité palestinienne les outils pour analyser, suivre et orienter ses politiques conformément à ses stratégies nationales de développement.

Tableau 2
Résumé des observations tirées de l'évaluation de différents projets

<i>Projet</i>	<i>Activités</i>	<i>Observations</i>
SYDONIA – diverses phases	<ul style="list-style-type: none"> • Conception d'un système d'administration douanière adapté aux besoins des territoires palestiniens occupés • Formation de personnel • Statistiques commerciales et système de gestion des risques • Saisie directe de données par les négociants et opérateurs commerciaux • Harmonisation avec les douanes israéliennes 	<p>La CNUCED a lancé le projet en 2000 et a exécuté trois phases du programme d'administration douanière, allant de la conception à la mise en place du système dans de multiples sites. Le système fonctionne d'après les marchandises dédouanées dans les ports israéliens. Il comporte une base de données commerciale et tarifaire intégrée ainsi que des systèmes de reprise après sinistre et de sauvegarde. Les modalités de collecte des recettes et d'harmonisation avec Israël donnent toute satisfaction et le projet a pu financer tous ses coûts au moyen des revenus additionnels provenant d'une harmonisation précise des volumes de transaction et des transferts. En dépit des difficultés, le système est opérationnel dans 14 sites dans les territoires palestiniens occupés, et plus de 200 personnes ont été formées aux opérations d'administration douanière; le système permet aussi maintenant la saisie directe des données par les opérateurs commerciaux. Le succès du projet est en grande partie dû à la forte motivation de l'équipe locale, qui a continué de travailler entre deux phases sans avoir la certitude d'être rémunérée.</p> <p>Au cours de la prochaine phase, le projet sera entièrement dévolu à l'Autorité palestinienne, après clôture des comptes financiers.</p>
SYGADE PAL/00/A28 Norvège Juillet 2000-2001, achevé en 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un bureau de la dette • Informatisation et installation du logiciel SYGADE 5.3 en arabe • Étude du financement des investissements publics • Nouvelle phase en discussion 	<p>Le projet visait à mettre en place le cadre institutionnel d'une gestion efficace de la dette et à accroître la capacité des fonctionnaires du Ministère des finances d'analyser les financements extérieurs, d'enregistrer, de suivre et d'analyser les obligations courantes et futures au titre du service de la dette, au moyen du système SYGADE. Il s'agissait également de</p>

<i>Projet</i>	<i>Activités</i>	<i>Observations</i>
		créer une base de données centralisée sur la dette assortie d'outils complets d'information et de suivi de la dette, ainsi que d'élaborer un document d'orientation sur la stratégie de la dette, et de fournir des conseils sur divers aspects institutionnels. Des retards considérables dans la mise en œuvre ont conduit à proroger le projet jusqu'en 2003. Toutefois, les activités se sont poursuivies jusqu'en 2006 sans approbation formelle et ont fini par être suspendues en 2007, les fonds inutilisés étant reportés sur le projet SYDONIA. En 2008, les installations à Gaza ont été détruites. La CNUCED a continué d'apporter un appui au Ministère des finances depuis Genève. Une nouvelle proposition de projet est actuellement soumise pour financement à des donateurs.
Conseil palestinien des chargeurs MED/2005/105-371 Union européenne 2005-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Créer et enregistrer le Conseil palestinien des chargeurs • Renforcer les capacités techniques du personnel du Conseil • Familiariser les chargeurs aux différents aspects de la facilitation du commerce et au rôle du Conseil palestinien des chargeurs • Obtenir des taux compétitifs, une réduction des frais et un traitement équitable pour les chargeurs palestiniens de la part des fournisseurs de services • Obtenir et diffuser l'information la plus récente sur les modifications • Promouvoir une information publique avec le Gouvernement, le secteur privé et les institutions internationales • Assurer la viabilité du Conseil palestinien des chargeurs 	<p>Le projet visait à créer un conseil national des chargeurs en tant qu'entité professionnelle habilitée à représenter les intérêts des négociants/chargeurs palestiniens auprès des fournisseurs de services et des autorités réglementaires pour les questions de transport et de facilitation du commerce.</p> <p>Le projet a contribué à la constitution du Conseil palestinien des chargeurs, avec notamment l'organisation d'ateliers de formation aux procédures maritimes internationales et à la facilitation du commerce, ainsi que de voyages d'étude pour familiariser le personnel avec différents ports israéliens et autres ports et installations à l'étranger. Le Conseil palestinien des chargeurs a été en mesure de représenter le secteur, allant jusqu'à fournir des services juridiques à ses membres et à les aider à exporter leurs marchandises vers des marchés éloignés. Il a également noué des liens avec les institutions compétentes au sein de l'Autorité palestinienne, en Jordanie, en Égypte et en Israël, outre</p>

<i>Projet</i>	<i>Activités</i>	<i>Observations</i>
<p>Empretec INT/98/A 33 Italie (MED 2000); OIT 2001-2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conception du programme et du cadre institutionnel • Traduction et adaptation du matériel pédagogique • Ateliers Empretec • Capacité locale de formation • Assistance de suivi et appui aux entrepreneurs • Constitution de réseaux 	<p>des conseils de chargeurs en Israël, en Suisse et en Europe, et l'équipe du projet SYDONIA. Un site Web a été créé et plusieurs brochures sur la politique commerciale ont notamment été publiées. La viabilité financière sur la base d'une rémunération des services reste difficile en raison des conditions locales et d'un niveau d'activité commerciale trop faible. Le financement par le Canada de la deuxième phase du projet vient d'être approuvé.</p> <p>Empretec est un programme de la CNUCED consacré au développement de l'entrepreneuriat. La première phase visait à former une centaine d'entrepreneurs (PME), en leur dispensant des programmes de formation spécifiques pour les préparer à réaliser des plans d'entreprise, y compris à avoir accès à un soutien financier; le projet était soutenu par une équipe locale de formateurs certifiés appartenant à une institution de contrepartie – le PBC. Quarante-trois entrepreneurs ont été formés, dont 13 femmes, ainsi que 5 formateurs certifiés, mais le projet a dû être arrêté, le donateur ayant retiré son financement.</p> <p>Une phase d'urgence, financée par l'OIT et une nouvelle institution de contrepartie (PFI/PFESP), a été élaborée pour assurer la poursuite du projet et l'élargir à Gaza, outre diverses activités visant à assurer l'autonomie de l'institution locale. L'extension à Gaza n'a pu se faire. Toutefois, 130 entrepreneurs ont été formés, dont 21 femmes. Le manque d'engagement et de continuité de la part des partenaires locaux, outre la mobilisation de fonds, a été la principale faiblesse du projet, qui n'a pu assurer le financement d'une nouvelle phase dont l'exécution était prévue avec pour partenaire une institution non gouvernementale (SEC).</p>

<i>Projet</i>	<i>Activités</i>	<i>Observations</i>
<p>PIPA (Agence palestinienne pour la promotion des investissements) PAL/OT/3BZ Norvège 2003-2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de la situation actuelle des industries/entreprises existantes • Conception d'un programme de rétention de l'investissement et d'un plan de renforcement institutionnel • Conception d'un programme de formation • Voyage d'étude/formation auprès de grands organismes de promotion de l'investissement 	<p>L'Agence palestinienne pour la promotion des investissements (PIPA), avait du mal non seulement à attirer de nouveaux investisseurs, mais aussi à retenir les investisseurs existants compte tenu des conditions extrêmement difficiles qui règnent dans les territoires palestiniens occupés. À ses difficultés financières s'ajoutaient une capacité insuffisante d'apporter une assistance à ses clients. Forte d'une considérable expérience en matière de mesures de promotion de l'investissement, la CNUCED a les compétences voulues pour aider des organismes de promotion de l'investissement tels que la PIPA à concevoir et exécuter des programmes de promotion et de rétention de l'investissement.</p> <p>Il a fallu plus de trois ans pour achever l'enquête sur l'industrie et établir la base de données des entreprises. Sur la base de cette enquête et d'autres contributions, un programme de promotion de l'investissement a été élaboré en 2007. En 2009, la CNUCED a entrepris un projet de recherche sur la nécessité de stratégies de suivi de l'investissement dans les territoires palestiniens occupés, qui a été à l'origine d'une autre proposition concernant la PIPA. Toutefois, cette proposition n'a pas encore reçu l'aval de donateurs, tandis que certaines parties prenantes considèrent que tous les efforts nécessaires à cet égard n'ont pas été faits.</p>
<p>Cadre intégré pour l'élaboration de politiques palestiniennes dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un cadre intégré de simulation • Installation du programme dans diverses institutions bénéficiaires • Programmes de formation à l'utilisation du modèle • Élaboration d'un document directif sur la base des résultats du modèle 	<p>Le projet portait sur l'élaboration d'un cadre intégré pour l'élaboration de politiques dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail, au moyen d'un modèle économétrique informatique tenant compte des incidences des politiques dans divers domaines – commerce, emploi, rapatriés, impôts et transferts, investissements publics, dette, épargne extérieure. Il visait également à accroître les capacités de modélisation des ministères du travail,</p>

<i>Projet</i>	<i>Activités</i>	<i>Observations</i>
		de l'économie nationale, des finances et de la planification, ainsi que de l'Autorité monétaire palestinienne et du Bureau central palestinien de statistique, outre le partenaire local. Le modèle a été installé dans six institutions et divers programmes de formation ont été exécutés avec succès.

Source: Évaluations fondées sur divers documents, missions sur le terrain et entrevues.

42. Le succès du projet SYDONIA est un exemple unique de bonne coopération entre la CNUCED et l'Autorité palestinienne, et aussi de ce que permet le soutien soutenu de donateurs pendant les différentes phases d'un projet et une approche dynamique et coopérative des autorités israéliennes et des institutions compétentes. Ce projet illustre amplement les possibilités d'une coopération fructueuse et constructive sur le terrain, même dans des conditions politiques difficiles, sur la base des bénéfices concrets que peut apporter aussi bien à l'Autorité palestinienne qu'à Israël un accord de rapprochement des comptes de recettes douanières, ce qui était l'objectif premier du projet. Un autre projet – création du Conseil palestinien des chargeurs – a lui aussi bénéficié dans une certaine mesure du soutien d'organismes privés israéliens tels que le Conseil israélien des chargeurs et le Centre Peres pour la paix.

43. Par comparaison, des projets visant directement des entreprises du secteur privé se sont heurtés à des problèmes liés à la persistance de conditions incertaines ainsi qu'à un manque d'appropriation locale, et peuvent avoir rétrospectivement semblé prématurés, même s'ils reposaient tous sur l'anticipation d'une reprise fructueuse du dialogue politique. On peut s'attendre à ce que des difficultés persistent concernant la poursuite des projets relatifs à des mesures de rétention de l'investissement et de développement des entreprises – en dépit de leur pertinence – tant que les conditions sur le terrain ne se seront pas sensiblement améliorées – demande de la part des investisseurs, appropriation locale et création de mécanismes de cofinancement.

C. Efficacité

44. Avant 1995, l'établissement de rapports de recherche et d'analyse constituait la principale, sinon la seule activité du Groupe de l'assistance au peuple palestinien. Aujourd'hui, le programme de travail ordinaire prévoit l'établissement de deux rapports de recherche par période biennale, plus un rapport annuel au Conseil du commerce et du développement, soit au total deux rapports par an. Une proposition d'accroître le nombre d'études régulières consacrées à l'économie palestinienne a été contestée par certains États membres lors d'une récente réunion à la CNUCED et a donc été abandonnée pour préserver le consensus. En dépit des possibilités, le programme de travail ne continue ainsi de prévoir que deux rapports réguliers par an.

45. Parallèlement, plusieurs projets d'assistance technique ont souffert de retards, en grande partie à cause des conditions défavorables sur le terrain imposées par le conflit. Dans le cas de certains projets, les fonds alloués n'ont pas pu être complètement utilisés, certaines activités prévues ne pouvant être engagées. Deux projets ont été interrompus à mi-parcours: Empretec, en raison du retrait par des donateurs de leur soutien financier; et SYGADE, après que les activités eurent été poursuivies pendant plusieurs années sans que

soit obtenu l'aval de donateurs (voir le tableau 2). Le tableau ci-après indique les écarts entre les prévisions et la réalité pour ce qui est des délais d'exécution de différents projets.

Tableau 3

Délais prévus et délais effectifs pour l'exécution de différents projets (en mois)

<i>Projet</i>	<i>Délai prévu</i>	<i>Délai effectif</i>
Phase I SYDONIA++	6	18
Phase II: SYDONIA	16	35
Phase III: SYDONIA	30	36
SYGADE	16	Projet suspendu
Empretec Phase I	24	Projet suspendu
Empretec Phase d'urgence	8	11
Conseil palestinien des chargeurs	24	34
PIPA	6	36

Source: Descriptif de projets et rapports.

46. **Coût-efficacité:** Une analyse de divers projets montre que les compétences de la CNUCED représentent l'essentiel des dépenses; cela s'explique par le caractère exclusif des programmes de la CNUCED et par une participation concrète aux activités correspondantes. Pour une sélection aléatoire de projets, près de 51 % des budgets ont été consommés en interne à la CNUCED, non compris les coûts externes d'experts. Par ailleurs, les dépenses locales ont représenté moins de 15 % des dépenses, non compris les salaires du personnel local imputés sur le budget des projets.

Tableau 4

Ventilation des dépenses de projet

<i>Projet</i>		<i>Experts de la CNUCED</i>	<i>Consultants/ personnel</i>	<i>Formation</i>	<i>Frais de voyage</i>	<i>Autres</i>	<i>Appui au programme</i>	<i>Total</i>
Conseil palestinien des chargeurs	dollars	82 002	308 303	28 766	45 406	85 254	39 171	598 711
Empretec Phase d'urgence	dollars	102 195		13 702			15 900	131 756
PIPA	dollars	41 891		18 563			7 859	68 314
SYGADE	dollars	261 355		10 442		36 673	40 101	348 571
CRDI	dollars	28 525	8 008	6 500	14 404		7 629	74 770
SYDONIA Phase 2	dollars	300 000	254 408	45 784			50 056	765 148
SYGADE-proposition	dollars	269 750	137 000	52 716	171 457	114 619	96 920	842 462
Total	dollars	901 623	707 719	176 473	231 264	236 546	257 636	2 829 732
Part du total	%	34,5 %	25,01 %	6,23 %	8,17 %	8,35 %	9,1 %	100 %

Source: Rapports sur les dépenses de divers projets, budgets et Section du financement de projets.

47. **Ressources humaines:** Le Groupe spécial s'est inquiété de sa capacité d'action limitée à deux personnes, ainsi que de l'impact de la perte du poste P3 sur la charge de travail du personnel restant. Il a été indiqué que le programme de travail ordinaire (une publication annuelle et un à deux rapports de recherche) ne justifiait pas en lui-même la

création d'un autre poste, mais pour les activités de coordination, de suivi et d'information concernant l'assistance technique, des ressources additionnelles à plein temps étaient nécessaires, y compris des ressources locales.

48. Par ailleurs, d'autres parties prenantes ont déploré une perte de productivité ces dernières années. Si cette évolution peut en partie s'expliquer par des problèmes de ressources, l'analyse de l'utilisation des mois de travail pour les six années allant de 2004 à 2009 (les données pour 2010-2011 ne sont pas encore disponibles) montre qu'il y a eu une forte augmentation des allocations globales de main-d'œuvre au sein du Groupe, de 97 mois de travail en 2004-2005 à 149,5 mois de travail en 2006-2007, puis une baisse à 100,5 mois de travail en 2008-2009, la plupart des écarts correspondant à des variations des allocations de main-d'œuvre pour des projets sur le terrain et à des variations des ressources extrabudgétaires. On peut toutefois noter qu'il y a une réduction progressive du déploiement de ressources aux fins de services consultatifs, de 29,5 mois de travail en 2004-2005 à 17,5 mois de travail en 2006-2007, puis 9 mois de travail en 2008-2009.

49. Comme le montre le tableau 5, les services consultatifs constituent désormais le plus petit élément de la charge de travail du Groupe, ce qui semble donner raison à ceux qui déplorent le manque de priorité accordée à ce type d'activité. Toutefois, le Groupe fait valoir que ses services consultatifs ont toujours été fournis en fonction de la demande, et que les fluctuations à cet égard reflètent les fluctuations mêmes de la demande des décideurs au fil des ans. Il n'existe pas à l'heure actuelle de documentation détaillée sur le contenu de ces activités, et il serait utile qu'une telle documentation soit établie et publiée sur le site Web, à l'instar des autres activités documentées par le Groupe.

Tableau 5

Allocations de main-d'œuvre indiquées dans les plans de travail biennaux, 2004-2009

	2004-2005					2006-2007					2008-2009					
	P- RB	P- XB	C- RB	C- XB	Total	P- RB	P- XB	C- RB	C- XB	Terrain XB	Total	P- RB	P- XB	C- RB	C- XB	Total
Service organique de réunions*	135	3	0	0	16,5	8,5	0	0	0	0	8,5	14	0	0	0	14
Documents de conférence	10	3	0	0	13	11	3	0	0	0	14	8	4	0	0	12
Publications isolées	6	4	3	0	13	11,25	2,25	4	0	0	17,5	8	2,5	0	0	10,5
Autres activités de fond	5,5	3	5,5	0	14	3,5	2,5	1,5	0	0	7,5	4	3	3	0	10
Services consultatifs	205	3	0	0	29,5	8,5	4,75	0	0	4	17,25	5,5	3,5	0	0	9
Formation/séminaires et ateliers	1	0	0	0	1	3	1,5	1	0	0	5,5	6,25	5,25	0,5	1,5	13,5
Projets opérationnels	4	2	0	6	10	4	6	0	69	0	79	6	18	0	7,5	31,5
Total	58,5	24	8,5	6	97	49,75	20	6,5	69	4	149,25	51,75	36,25	3,5	9	100,5

Source: Plans de travail biennaux (documents non disponibles pour l'exercice 2010-2011).

Note: RB: budget ordinaire; XB: ressources extrabudgétaires.

* Notifié au niveau des divisions; comprend des contributions autres que celles du Groupe spécial.

D. Viabilité

50. **Appropriation locale des initiatives:** Le principal facteur de viabilité ou de durabilité est l'appropriation locale des initiatives engagées. La plupart des activités de la CNUCED ont concerné directement l'Autorité palestinienne, avec une appropriation suffisante d'initiatives telles que le projet SYDONIA, l'élaboration des politiques

économiques et le programme SYGADE. Il y a toutefois eu des difficultés avec d'autres programmes, en particulier le programme Empretec, qui a connu deux changements de partenaires nationaux – d'abord une institution financière, puis une fédération industrielle. Une capacité de cofinancement insuffisante a été un important élément à l'origine de ces changements. Par ailleurs, le descriptif de projet pour la nouvelle phase proposée fait appel à un partenaire encore différent.

51. **Viabilité financière:** Tout a été prévu dans la conception de projets comme le projet Empretec et le projet de création du Conseil palestinien des chargeurs pour préparer les institutions bénéficiaires à devenir financièrement autonomes, grâce à des cotisations et à la rémunération des services fournis. Toutefois, cette autonomie financière a été difficile à réaliser en raison des faibles capacités financières du secteur privé, des conditions commerciales défavorables et de la contraction de l'activité économique dans les périodes de conflit. Il est également difficile pour une Autorité palestinienne sans marge de manœuvre financière de soutenir ces institutions au moyen de ressources budgétaires. Même pour des projets menés à bien comme le projet SYDONIA, il a été difficile pour l'Autorité palestinienne d'affecter des ressources à l'appui du personnel du programme entre deux phases du projet.

52. **Capacités institutionnelles:** La perte de ressources humaines formées est un problème dans le cas de projets de coopération technique visant à renforcer les capacités institutionnelles. C'est ce qui s'est produit pour des projets comme la création de la PIPA, Empretec et, dans une moindre mesure, SYDONIA. Cette perte a parfois été due à des mouvements de personnel motivés par des améliorations de carrière. Le personnel formé qui est parti n'a pas été remplacé ou l'a été par du personnel moins bien formé.

53. **Continuité de la stabilité politique:** Une autorité politique stable dans les territoires palestiniens occupés est un préalable fondamental au progrès et au développement, tout autant que la poursuite du processus de dialogue. Après une longue période de stabilité suite à la formation de l'Autorité palestinienne, des difficultés et des problèmes sont apparus, pour aboutir à la situation actuelle de pouvoir fractionné, et la façon dont les choses évolueront influera beaucoup sur le climat politique, et donc sur les conditions de fourniture de l'assistance.

54. **Paix et sécurité pour le développement économique:** Le principal obstacle à la viabilité reste l'absence d'un cadre exécutoire de responsabilité mutuelle au titre d'un arrangement économique intérimaire concernant le territoire occupé. La croissance et le développement dans les territoires palestiniens occupés dépendent fondamentalement des conditions de paix et de sécurité telles qu'elles sont perçues, toute évaluation négative pouvant annihiler tous les progrès économiques, matériels et sociaux réalisés à un moment donné.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

55. En dépit de conditions locales extrêmement difficiles et défavorables, la CNUCED s'est constamment efforcée de répondre aux besoins pressants de l'Autorité palestinienne et d'autres bénéficiaires par des conseils de politique économique, des activités d'assistance technique et des activités de renforcement des capacités institutionnelles. Dans une large mesure, cet engagement continu de plus de vingt-huit ans a été rendu possible par la création et le financement sur le budget ordinaire d'un Groupe spécial de l'assistance au peuple palestinien.

56. La CNUCED reste un petit acteur spécialisé de l'aide au développement, sans présence sur le terrain. Elle dispose toutefois d'un certain nombre de techniques et d'outils exclusifs et a bénéficié de la confiance de l'OLP depuis 1979, puis de celle de l'Autorité palestinienne depuis sa création ainsi que de celle de la plupart des États membres, sinon de tous. Elle doit toutefois redoubler d'engagement et de réactivité pour conserver cette confiance par rapport à un éventail toujours plus large de partenaires de développement et compte tenu de l'évolution des conditions dans les territoires palestiniens occupés.

57. Dans ses travaux de recherche et d'analyse, la CNUCED a bien évalué les causes sous-jacentes du manque de développement dans les territoires palestiniens occupés, en établissant un lien direct avec les politiques et les procédures appliquées par les autorités israéliennes, et en faisant valoir que le développement économique et humain passait par la cessation de l'occupation. Toutefois, ces évaluations et conclusions ne sont pas partagées; leur objectivité a été contestée, spécifiquement au motif qu'il n'y était pas tenu compte des données et rapports officiels israéliens et qu'il n'y était pas considéré que les mesures positives annoncées par Israël conduisaient à un assouplissement progressif des restrictions.

58. L'assistance technique de la CNUCED a été en grande partie fondée sur son mandat, l'objectif étant de répondre aux besoins exprimés par les bénéficiaires, conformément aux priorités énoncées dans les plans nationaux de développement, en mettant l'accent sur le renforcement des institutions. Globalement, les projets d'assistance technique ont apporté des contributions utiles au renforcement des institutions de l'Autorité palestinienne dans les domaines de la politique économique, de l'information statistique, de la gestion financière et de la facilitation du commerce. Toutefois, les résultats ont été inférieurs à ce qu'ils auraient pu être, en raison de détériorations périodiques des conditions sur le terrain, de destructions matérielles et de la priorité accordée à des mesures d'urgence et de gestion de crise, au détriment d'une action planifiée et mesurée permettant de consolider les bénéfices de l'assistance technique.

59. Néanmoins, les rapports adressés au Quartet par un certain nombre d'institutions – Banque mondiale, FMI, ONU – témoignent de la réalisation dans des conditions satisfaisantes de l'objectif initial, pour 2011, de la fourniture à l'Autorité palestinienne d'une assistance pour la mise en place des institutions nécessaires au bon fonctionnement d'un gouvernement. La contribution de la CNUCED à ce résultat – en tant qu'important partenaire d'aide en matière d'administration douanière et d'élaboration des politiques économiques – est évidente et indéniable.

60. En dépit de ses relations historiques avec les territoires palestiniens occupés, la CNUCED est confrontée à un certain nombre de contraintes potentielles pour ce qui est de répondre aux nouvelles priorités de l'Autorité palestinienne et d'autres bénéficiaires, d'où la nécessité d'une réorientation de son engagement. Ces contraintes tiennent à trois éléments: i) nécessité pour l'Autorité palestinienne de mobiliser des engagements financiers suffisants (ce qui a pu être un problème pour le Groupe de l'assistance au peuple palestinien dans des domaines prioritaires stratégiques, par exemple la mobilisation d'un soutien en faveur de l'accession de l'Autorité palestinienne à d'importantes instances internationales telles que l'OMC); ii) tendance croissante à l'augmentation d'interventions sur le terrain, avec le soutien de donateurs, en faveur du secteur privé, que la CNUCED n'a pas suffisamment suivie ces dernières années; et iii) manque de présence sur le terrain et de partenariats, et absence des structures de coordination de l'aide dans les territoires palestiniens occupés, tous éléments qui limitent la capacité de la CNUCED d'agir davantage en dépit de sa pertinence, de ses moyens et de ses compétences.

B. Recommandations

1. Pertinence

61. Prenant acte de la pertinence du programme de la CNUCED compte tenu de la persistance des conditions économiques et sociales dans les territoires palestiniens occupés, l'évaluateur recommande à la CNUCED de poursuivre une double approche, à savoir continuer de montrer, à l'aide d'études et d'analyses factuelles, quels sont les coûts des politiques d'occupation tout en renforçant sa stratégie d'action consistant à tirer le meilleur parti des possibilités offertes dans les limites imposées. Il considère en particulier que la CNUCED pourrait, dans le cadre de ses travaux d'analyse, s'attacher à déterminer et évaluer des domaines d'activité concrets pour la mise en œuvre d'un **programme d'autochtonisation axé sur le secteur privé**, outre le souci traditionnel d'une diversification des exportations pour réduire la dépendance commerciale à l'égard d'Israël, le développement d'activités industrielles de base dans les territoires – par exemple, sidérurgie, cimenterie, transformation de denrées alimentaires, métallurgie, etc. – pouvant faire beaucoup pour amorcer la croissance sans compromettre indûment le commerce avec Israël.

62. L'évaluateur recommande un vaste processus consultatif pour l'élaboration d'un programme de travail sur la base des activités réalisées l'année précédente et d'une liste de priorités définies par l'Autorité palestinienne concernant les services consultatifs, les programmes de formation, les travaux de recherche et l'élaboration de projets d'assistance technique.

2. Efficacité/Impact

63. **Recherche et analyse:** Préconisant que la CNUCED s'intéresse aussi au développement du secteur privé, l'évaluateur juge important de compléter les approches actuelles axées sur les institutions du secteur privé ou le soutien des petites ou microentreprises par une stratégie visant à identifier et exploiter les possibilités de créer quelques **industries clefs**, qui présenteraient un potentiel de croissance et de compétitivité, possèderaient des capacités d'absorption et pourraient générer des emplois et des activités de remplacement des importations et constituer des sources de recettes publiques, tout en constituant à terme le noyau d'autres activités économiques et industrielles.

64. Les travaux de recherche devraient être intensifiés dans de nouveaux secteurs de résistance à l'occupation (pour reprendre l'expression utilisée dans des documents de recherche de la CNUCED), en particulier dans les secteurs de la connaissance, qui sont moins vulnérables aux restrictions en matière d'accès et de circulation et qui n'aggravent pas non plus les problèmes de sécurité. Par exemple, la fourniture de services de traduction en arabe (services en ligne ou via Internet) pourrait aider à créer un vigoureux secteur de services à l'exportation, avec un considérable potentiel de création d'emplois. Si cette idée n'est pas en soi nouvelle, l'évaluateur recommande de mettre en œuvre une stratégie permettant d'atteindre un certain niveau d'activité et de compétitivité en soutenant initialement la création de quelques grands centres d'excellence compétitifs – au lieu d'essayer de promouvoir une multitude de petites entreprises d'envergure trop modeste. Les revenus potentiels pourraient être importants, provenant de gouvernements de pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que d'institutions de développement et d'organismes intergouvernementaux. La traduction en arabe de documents de l'ONU, notamment, pourrait offrir des débouchés appréciables.

65. La CNUCED devrait entretenir des relations plus étroites avec des institutions palestiniennes et israéliennes crédibles et fiables travaillant sur les mêmes problématiques ou des problématiques complémentaires et attachées à développer une argumentation économique. L'évaluateur considère que diverses publications de Pal Trade, du MAS du

Centre Peres pour la paix et du Groupe AIX (composé d'économistes palestiniens et israéliens) sont utiles, objectives et complémentaires des travaux de la CNUCED, et peuvent apporter une caution «d'acteurs de terrain» aux arguments de la CNUCED, compensant ainsi en partie l'absence de présence et de visibilité locales de celle-ci.

66. **Coopération technique:** De nombreux produits phares de la CNUCED ont déjà été mis en place dans les territoires palestiniens occupés avec différents degrés de succès. D'après l'évaluateur, deux domaines présentent un intérêt supplémentaire, à savoir **les droits de transit et la gestion des risques** dans le domaine de la facilitation du commerce, en raison de leurs incidences sur la croissance et la sécurité. Cela passerait par des approches techniques fondées sur les meilleures pratiques en matière d'atténuation des risques, en réduisant la nécessité de mesures de sécurité préjudiciables au commerce, ce qui irait dans le sens des arguments de la CNUCED concernant les coûts et l'impact de l'occupation.

67. Pour des programmes intéressant le secteur privé comme le programme Empretec, la CNUCED devrait intensifier sa pratique de franchisage en la matière d'une méthodologie standard et approuvée, en confiant la gestion du programme à des institutions locales assujetties à un contrôle périodique, plutôt que d'exécuter les activités depuis Genève. Cela impliquerait de travailler avec des partenaires déjà identifiés au cours des phases antérieures du projet.

68. **Formation de consensus intergouvernemental:** Pour des considérations de neutralité et de transparence, l'évaluateur recommande la tenue de consultations en bonne et due forme avec les bénéficiaires pour la sélection des thèmes, et une bonne explication du processus de sélection, d'examen et d'approbation des rapports annuels. Il recommande également que le contenu des rapports s'appuie non seulement sur des données officielles fournies par toutes les parties, mais aussi sur les contributions d'institutions locales fiables en tant «qu'acteurs de terrain», sans que cela compromette l'indépendance et la responsabilité finale du secrétariat. Par ailleurs, le processus de formation de consensus doit être élargi aux institutions publiques, aux milieux universitaires et aux établissements de recherche, outre les médias sociaux, ce qui est aujourd'hui une pratique acceptée dans le système des Nations Unies.

69. **Équilibre du programme de travail:** Le rôle du Groupe de l'assistance au peuple palestinien en tant que coordonnateur de la coopération technique ne doit pas porter préjudice aux fonctions de conseil et de recherche et d'analyse, en particulier compte tenu des observations formulées par les bénéficiaires. La CNUCED doit continuer de pouvoir fournir davantage de conseils dans les domaines de la politique macroéconomique, du commerce et de l'emploi, et trouver les moyens de répondre rapidement aux demandes et d'être disponible pour des consultations, des avis et des analyses de scénario concernant un éventail croissant de questions, en s'appuyant sur ses ressources internes, ainsi que sur un fichier d'experts régionaux. Les activités en matière de services consultatifs devraient être dûment documentées sur le site Web afin d'éviter de donner l'impression qu'elles sont négligées ou moins prioritaires.

70. **Interactions:** Il faut renforcer les relations au plus haut niveau avec l'Autorité palestinienne, en s'appuyant sur un long passé de coopération et de légitimité. La CNUCED devrait être plus réactive et fournir des services consultatifs à la demande, en exploitant pleinement ses compétences internes et en faisant appel aux compétences extérieures nécessaires dans des domaines particuliers. Des modalités financières spécifiques devraient être prévues pour la fourniture de tels services à bref délai, différentes des modalités concernant les projets classiques d'assistance. Bien que la préconisation de mécanismes et de structures spécifiques pour un tel financement déborde le cadre de la présente évaluation, l'évaluateur souhaite proposer soit la création d'un fonds d'affectation spéciale en faveur de l'Autorité palestinienne, qui permettrait à celle-ci d'obtenir une assistance à

court terme de n'importe quelle institution, soit la création d'un guichet au titre du programme sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), actuellement en attente d'un financement de donateurs.

71. **Partenariats locaux:** Le Groupe de l'assistance au peuple palestinien doit s'attacher à améliorer ses relations avec tous les acteurs clefs au sein de l'Autorité palestinienne et avec les principaux donateurs, accroître sa visibilité en participant au secrétariat de la coordination de l'aide au niveau local et établir de nouvelles relations avec des partenaires essentiels et autres entités sur le terrain.

72. **Organisation:** L'évaluateur juge les effectifs actuels suffisants pour l'exécution du présent programme de travail ordinaire, avec peut-être le financement sur des ressources extrabudgétaires d'un poste supplémentaire pour aider à la gestion des nouveaux projets d'assistance technique; idéalement, ce poste devrait être pourvu sur le terrain plutôt qu'à Genève. Le projet sur le commerce et les capacités productives du CCS offrent la possibilité de tester cette approche de la mise en place d'une présence sur le terrain dans les territoires palestiniens occupés à travers le modèle «Une ONU» et les bureaux de liaison pour les institutions non résidentes.
