



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/49/9
26 juillet 2002

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Quarante-neuvième session

Genève, 7-18 octobre 2002

Point 7 b de l'ordre du jour provisoire

RAPPORT SUR L'ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

Etabli par le secrétariat de la CNUCED

Résumé

En 2002, l'aggravation de la crise dans le territoire palestinien occupé et le bouclage périodique des frontières de la Cisjordanie et de Gaza ont provoqué, pendant une bonne partie de l'année, la chute vertigineuse du revenu national, la ruine de l'infrastructure des secteurs public et privé et la désorganisation généralisée de l'activité économique palestinienne. Au cours des dix-huit mois qui se sont écoulés depuis octobre 2000, l'économie palestinienne a perdu l'équivalent de plus de la moitié de son produit intérieur brut annuel, tandis que les chiffres du chômage triplaient et que la pauvreté se répandait dangereusement, plus des deux tiers des ménages palestiniens vivant au-dessous du seuil de pauvreté. L'économie palestinienne effectue aujourd'hui une marche arrière qui a de sérieuses répercussions sur les finances publiques, la balance commerciale, le rapport épargne-investissement et les services sociaux. La situation dans le territoire occupé est un excellent cas d'école d'une "urgence humanitaire complexe", caractérisée par une forte vulnérabilité et de lourdes conséquences pour la capacité de production, l'infrastructure institutionnelle et l'économie en général. Cette crise économique et humanitaire contraint à nouveau l'Autorité palestinienne à être lourdement tributaire de l'aide de donateurs pour assurer un minimum de services, tout en détournant l'attention des buts et activités de développement à long terme.

La réalité sur le terrain a imposé de nouvelles priorités, qui exigent de promouvoir des synergies dynamiques entre remise en état, reconstruction et satisfaction des besoins de développement stratégique. C'est dans ce cadre que se déploiera le programme d'assistance technique de la CNUCED à court et à moyen terme. Bien qu'il soit de plus en plus difficile de fournir une assistance technique, la CNUCED a pu entreprendre un nouveau projet de recherche en 2002, tout en réalisant des progrès concrets dans le cadre de cinq autres projets de renforcement des capacités. En consultation avec la Palestine, le secrétariat examine les moyens de lancer des projets d'assistance technique ciblée dans de nouveaux domaines: sécurité alimentaire et commerce des produits de base, logistique et facilitation du commerce, promotion du commerce, politique commerciale et accès préférentiel aux marchés et promotion des investissements.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE, 2001-2002	3
A. Les conséquences économiques du conflit depuis 2000	3
1. L'escalade de 2002 : une nouvelle crise après 18 mois de détérioration ininterrompue.....	3
2. Un cycle de régression	5
3. L'impact sur la capacité institutionnelle de l'Autorité palestinienne	6
4. L'impact sur l'aide publique au développement	7
B. Une politique commerciale, financière et de développement difficile	7
1. La capacité de l'AP de gérer l'économie en difficulté	7
2. L'héritage d'un bilan économique contrasté	8
3. Un régime commercial déficient et des conditions d'accès aux marchés difficiles.	9
4. L'absence de monnaie nationale	10
5. Restrictions draconiennes à la circulation, crise humanitaire et pauvreté.....	10
6. Conjuguer secours et développement	11
II. ASSISTANCE TECHNIQUE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN.....	12
A. Cadre, objectifs et activités opérationnelles en cours	12
1. Politique et stratégie commerciales.....	13
2. Facilitation du commerce et logistique	13
3. Financement et développement.....	14
4. Investissements, développement des entreprises et concurrence.....	14
B. Réponse de la CNUCED à la crise économique palestinienne	14
1. Sécurité alimentaire et commerce des produits de base.....	15
2. Facilitation du commerce et logistique	15
3. Promotion du commerce.....	15
4. Politique commerciale: accès préférentiel aux marchés	15
5. Promotion des investissements	15
Notes	16
Tableau 1 Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza) - indicateurs clefs 1994, 1997-2001.....	5

I. ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE, 2001-2002

1. La crise qui frappe les relations israélo-palestiniennes depuis septembre 2000 a drainé l'économie du territoire palestinien occupé de ses ressources les plus indispensables et l'a de plus en plus affaiblie face à de nouvelles tensions¹. Du fait des pertes accusées par le revenu national et de la dégradation de l'infrastructure physique et institutionnelle, l'économie a subi des revers qui posent de grosses difficultés au programme de relance et de reconstruction qui doit suivre. Il s'agit-là d'une tâche qui devient de plus en plus pressante si l'on veut que se concrétise la vision à laquelle le Conseil de sécurité des Nations Unies se dit attaché dans sa résolution 1397 (2002), d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres.

A. Les conséquences économiques du conflit depuis 2000

1. L'escalade de 2002 : une nouvelle crise après 18 mois de détérioration ininterrompue

2. Selon les estimations les plus prudentes, la dernière crise a coûté à l'économie palestinienne 2,4 milliards de dollars en revenu national brut (RNB) entre octobre 2000 et mars 2002. Ces pertes directes sur les 18 mois considérés représentent environ 40 % du RNB de 1999 et plus de la moitié du produit intérieur brut (PIB) de 1999; à ces pertes, il convient d'ajouter le coût des dommages causés à l'infrastructure, soit au moins 305 millions de dollars. Le RNB réel par habitant a chuté de 12 % en 2000 et, à nouveau, de 19 % en 2001. En 2001, le RNB palestinien était évalué à 4,2 milliards de dollars, contre 5,5 milliards en 1999 (voir tableau 1). De ce fait, de 40 à 50 % de la population vit désormais au-dessous d'un seuil de pauvreté évalué à 2 dollars par personne et par jour². On estime par ailleurs qu'environ 67 % des ménages ont vu leur revenu tomber au-dessous du seuil de pauvreté estimé à 350 dollars par ménage et par mois³. Ces baisses de revenu peuvent s'expliquer au premier chef par les bouclages périodiques, intérieurs et aux frontières, en vigueur depuis octobre 2000, assortis de mesures de plus en plus restrictives imposées à la circulation des marchandises et des personnes tant à l'intérieur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza qu'entre elles et le reste du monde. Ces mesures ont eu pour effet immédiat de désorganiser l'activité commerciale intérieure et extérieure et de supprimer les débouchés offerts à la main d'œuvre dans le territoire occupé et en Israël, avec pour corollaire une hausse du taux de chômage qui, de 10 % en septembre 2000, a grimpé à près de 29 % fin mars 2002, plus de 200 000 Palestiniens se retrouvant sans travail⁴.

3. La crise, qui a empiré en 2002, en particulier depuis que les zones relevant de la juridiction de l'Autorité palestinienne sont en butte à l'agression militaire d'Israël⁵, a aggravé une récession économique déjà générale, projetant l'économie au bord du gouffre. Les restrictions de plus en plus sévères qui limitent la circulation depuis avril 2002, y compris les couvre-feux 24 heures sur 24, la destruction des biens publics et privés et la désorganisation de l'activité économique et sociale sous tous ses aspects jouent un rôle particulièrement important⁶. Non seulement les emplois se sont raréfiés au plan national, mais le nombre de travailleurs palestiniens se rendant en Israël et ses colonies de peuplement dans le territoire occupé a enregistré une baisse brutale, au point que le montant des pertes de revenu que représentait le salaire de ces travailleurs s'élève à environ 757 millions de dollars pour la période octobre 2000 - fin avril 2002, soit l'équivalent de 20 % du RNB annuel⁷. Les activités de production dans l'industrie, le bâtiment, le commerce et les services publics et privés ont aussi été pénalisées et le commerce extérieur a considérablement ralenti, soit une baisse de la production intérieure de l'économie palestinienne d'environ 75 % pour le seul mois d'avril⁸.

4. Pendant les incursions, les services d'utilité publique et les équipements - services d'adduction d'eau, centrales électriques et services de distribution d'électricité, stations d'élimination des déchets et réseaux routiers -, ainsi que des institutions publiques et privées ont été endommagés: les pertes directes s'élèvent à près de 360 millions de dollars en avril 2002⁹. Les biens privés (immeubles, matériel et équipement) accusent des pertes de près de 97 millions de dollars, les équipements d'environ 88 millions, dont 64 pour les réseaux routiers, le logement privé de 66 millions de dollars, le patrimoine culturel de 48 millions de dollars, les biens de l'AP, y compris les ministères et les autorités municipales, de

20 millions de dollars, les véhicules publics et privés de 6 millions et les services sociaux privés ou des ONG de 56 millions de dollars.

5. Pour ne pas fermer leurs portes en pleine crise, les entreprises palestiniennes ont dû restreindre leur production et licencier du personnel; certaines ont suspendu leur activité jusqu'au retour d'une certaine stabilité. D'autres, de plus en plus isolées de leurs marchés habituels par les bouclages, ont été contraintes de mettre la clef sous la porte. Tel est en particulier le cas du secteur du tourisme pourtant prometteur à moment donné, qui a enregistré une baisse de 90 % de ses activités commerciales et de services sur la période septembre 2000-décembre 2001. Le secteur du bâtiment a enregistré une baisse similaire de ses activités, en raison de la suspension des projets d'équipements. La diminution de l'épargne privée, la pénurie de matières premières et une incertitude croissante ont aussi pesé sur la construction de logements. Le secteur agricole quant à lui a dû faire face à des pressions particulièrement fortes, car 17 % des terres cultivées ont été la proie des bulldozers et pratiquement un demi-million d'oliviers et d'arbres fruitiers ont été arrachés. La production de ce secteur a donc baissé de 70 % sur la même période¹⁰.

6. La situation du secteur du commerce a aussi continué à se détériorer, l'agriculture ayant perdu, selon les estimations, environ 30 % de son potentiel d'exportation en 2001 et le secteur industriel environ 24 %¹¹. Dans le même temps, les restrictions qui limitaient la mobilité notamment ont porté les coûts de transaction pourtant déjà élevés à des niveaux prohibitifs: en Cisjordanie, les prix des transports ont augmenté d'environ 15 % entre septembre 2000 et décembre 2001 et ont continué de grimper chaque fois que les bouclages se faisaient plus sévères¹². Avant même la crise, les coûts des transports associés au commerce international étaient élevés, évalués à 500 - 630 dollars par expédition vers la Jordanie ou en provenance de ce pays, et à 600 - 630 dollars pour l'Égypte¹³. Ces bouleversements ont eu des répercussions dramatiques sur les exportations comme sur les dépenses internes et les importations: entre 1999 et 2001, les exportations ont chuté d'environ 13 %, et les importations, toutes provenances confondues, d'environ 32 %¹⁴.

7. Les bouclages du territoire sont aussi à l'origine de pénuries de denrées alimentaires, puisque les agriculteurs des zones rurales n'ont pas été en mesure de commercialiser leurs produits, faute d'accès aux grandes villes et aux villages environnants de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Aussi les prix des denrées alimentaires ont-ils subi de brusques variations entre la Cisjordanie et la bande de Gaza où la production vivrière est concentrée. Ainsi, les effets conjugués de la baisse de revenu et des difficultés de transport ont fait chuter les prix à Gaza, tandis que la relative pénurie de vivres en Cisjordanie a exercé des pressions à la hausse sur les prix de ces mêmes denrées. Fin 2001, les prix des produits alimentaires en Cisjordanie étaient de 10 % supérieurs à ceux pratiqués à Gaza¹⁵. En même temps, la forte dépendance de l'économie à l'égard des importations de denrées de base, la pénurie de débouchés valables et l'accès limité des agriculteurs au crédit menacent d'entamer davantage encore la sécurité alimentaire.

8. Dans le secteur financier, bien que le nombre de banques et de succursales actives dans le territoire n'ait pas bougé depuis 2000¹⁶, la crise s'est répercutée sur les intermédiaires financiers. Le ratio prêts/dépôts est tombé de 41 % en septembre 2000 à 38 % en septembre 2001, du fait que le volume total des dépôts a baissé de 9 %, passant de 3 686 à 3 360 000 000 dollars, reflétant la baisse du revenu des ménages et des recettes industrielles et commerciales. L'augmentation du niveau de risque économique a fait baisser la valeur des prêts en souffrance de 16 %. Les crédits au secteur privé ont baissé de 3 % au cours de la même période, contre une croissance de 32 % entre 1998 et 1999, signe de la préoccupation des milieux bancaires quant aux perspectives d'avenir des entreprises palestiniennes. Ces chiffres masquent l'inégalité de répartition des crédits: le secteur des services est favorisé au détriment du secteur agricole, de l'industrie et du bâtiment, tous à la baisse¹⁷.

Tableau 1
Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza) - indicateurs clefs 1994, 1997-2001

Année	1994	1997	1998	1999	2000	2001
Création de ressources (en millions de dollars des E.-U. actuels)						(Chiffres estimatifs)
Produit intérieur brut (PIB)	2 625	3 882	4 157	4 622	4 213	3 739
Revenu net des facteurs	471	512	854	879	987	461
Revenu national brut (RNB)	3 096	4 394	5 011	5 501	5 200	4 200
Transferts courants nets	559	340	372	268	n.d.	n.d.
Revenu national brut disponible (RDNB)	3 655	4 734	5 383	5 769	n.d.	n.d.
PIB par habitant (en milliers de dollars des E.-U.)	1 274	1 508	1 549	1 652	1 442	1 220
RNB par habitant (en milliers de dollars des E.-U.)	1 503	1 707	1 868	1 966	1 808	1 392
Utilisation des ressources (en pourcentage)						
Consommation/PIB	127	119	115	114	n.d.	n.d.
Investissements/PIB	37	37	40	39	n.d.	n.d.
Épargne nationale/PIB	-9	-6	6	5	n.d.	n.d.
Épargne-Investissements/RDNB	-32	-35	-26	-28	n.d.	n.d.
Balance commerciale/PIB	-64	-56	-55	-53	-56	-47
Pour mémoire						
Population (en milliers)	2 060	2 574	2 684	2 798	2 922	3 064
Population active (en milliers)	464	554	576	599	641	672
Population employée en Israël (en milliers)	70	77	119	135	95	65
Population sans emploi (en milliers)	62	128	86	79	93	173
Population sans emploi/Population active (en %)	13	23	15	13	15	26
Solde budgétaire actuel/PIB (en %)	-1,1	-1,1	1,4	1,1	-1,4	-2
Montant total des aides/RNB (en %)	16	12	7	9	11	22

Sources : Les données pour 1994 émanent du Bureau central de statistique palestinien, National Accounts, 1994; celles pour 1997-1999 proviennent de ce même Bureau, *Statistical abstract of Palestine No 2*, novembre 2001; celles pour 2000-2001 également, "Impact of the Israeli Siege on National Accounts indicators", rapport préliminaire, avril 2002, tandis que les indicateurs commerciaux pour la période 1999-2001 sont des estimations fondées sur Vadrioso, R.A. et cons. "West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects and Policies", Washington, D.C., FMI, 2001, Tableau 4.1, p. 85, et sur l'Economist Intelligence Unit, "Country Report: Israel and the Palestinian Territories", avril 2002. Les données d'ordre fiscal sont tirées d'Alnoso-Gamp, P. et cons. "West bank and Gaza: Economic Development in the five years since Oslo", Washington, D.C., FMI, 1999 et Vadrioso, R.A. et cons. "West Bank ...", tandis que les données sur l'aide publique au développement proviennent d'Alnoso-Gamp, P. et cons. "West Bank ..." et Banque mondiale, "Fifteen Months - Intifada, Closures and Palestinian Crisis", Mission permanente de la Banque mondiale (Cisjordanie et Gaza), Palestine, mars 2002.

2. Un cycle de régression

9. Les transformations profondes que les bouclages ont opérées dans le fonctionnement de l'économie et qui ont peu de chances d'être réversibles une fois la stabilité revenue ont alourdi les pertes subies directement par l'économie. La population palestinienne a vu ainsi son pouvoir d'achat se réduire comme peau de chagrin, même si les ménages ont adopté divers stratagèmes pour faire face à la baisse de leur revenu. Ils ont rationalisé leur consommation, suspendu le paiement de nombreuses charges et puisé davantage dans leurs économies ou recouru à d'autres ressources, allant jusqu'à vendre leurs biens. En 2002, il semble qu'avec la prolongation du conflit, ils soient arrivés au bout de ces expédients, d'où une dépendance accrue à l'égard de l'aide d'urgence sous forme de colis alimentaires et d'aide en espèces. Le secteur parallèle de l'économie en a profité pour s'étendre, surtout dans les villages de Cisjordanie et dans une certaine mesure dans la bande de Gaza, les ménages appauvris recourant à des activités de survie pour subsister¹⁸.

10. La situation dans le territoire palestinien occupé est un excellent cas d'école d'une "urgence humanitaire complexe" (voir Résumé ci-dessus), associée à un conflit dans le cadre duquel les ressorts permettant de faire face aux difficultés sont usés de sorte que la vulnérabilité s'accroît et que la capacité de production, les institutions et la confiance dans l'économie en ressentent sérieusement le contrecoup¹⁹. La prolongation de l'occupation et de la crise économique depuis 2000 ont fait faire marche arrière à l'économie palestinienne²⁰, menaçant sa viabilité à court et à moyen terme, avec de graves répercussions sur le rapport épargne-investissements, la balance commerciale et les services publics.

11. Si le secteur privé et la plupart des ménages ont épuisé leurs économies, la baisse du revenu des ménages et l'affaiblissement de la capacité de production de l'économie supposent que l'épargne intérieure chutera en termes absolus dans les prochaines années. On estime que le volume total des capitaux sur le marché a chuté de 40 % entre 2000 et 2001²¹. En l'absence de stabilité politique, les investissements privés demeureront à la baisse, tandis que les restrictions qui pèsent sur la mobilité décourageront les investissements dans des activités à forte intensité de capital, ainsi que les activités fortement tributaires des transports.

12. Il est improbable que les efforts déployés pour relancer les exportations donnent des résultats positifs dans le moyen terme, surtout si l'on considère que les entreprises ont perdu de leur capacité de production, que les coûts de transport et de transaction sont prohibitifs et que les entreprises locales prêtes à reprendre leur activité ont difficilement accès aux crédits nécessaires. En effet, le secteur bancaire est de plus en plus réticent à leur ouvrir des lignes de crédit, alors que les entreprises locales ont plus de mal encore à obtenir un financement privé de l'étranger, qui a perdu confiance dans l'économie palestinienne.

3. L'impact sur la capacité institutionnelle de l'Autorité palestinienne

13. Sans compter la destruction des équipements publics, la capacité administrative et de planification de l'AP a beaucoup souffert de l'incertitude accrue, de la désorganisation périodique des services gouvernementaux et de la perte d'une partie de sa mémoire institutionnelle. Les bases de données d'un certain nombre de départements gouvernementaux ont subi des pertes considérables, les ordinateurs, logiciels et dossiers vitaux des ministères clefs de l'éducation, de l'intérieur et des finances ayant été soit endommagés, soit dérobés. Des pressions budgétaires de plus en plus fermes menacent aussi les états de paie et les budgets de fonctionnement de l'AP, alors qu'un bouclage rigoureux empêche la plupart des fonctionnaires de gagner leur lieu de travail.

14. L'AP est en mauvaise posture pour continuer d'assurer les services essentiels du fait qu'elle est déjà en faillite et de plus en plus tributaire de l'aide étrangère pour couvrir les dépenses courantes. Sa capacité amoindrie à lever des recettes, l'érosion importante de l'assiette fiscale et la diminution des revenus tirés des redevances perçues au titre des services d'utilité publique menacent sérieusement son aptitude à assurer les services essentiels dans un avenir proche comme à moyen terme. Qui plus est, l'incapacité de l'AP à percevoir les recettes fiscales recueillies pour son compte par Israël s'est traduite par une perte supplémentaire de 507 millions de dollars fin février 2002²². Mois après mois, les recettes fiscales, droits de douane et impôts indirects touchés par l'AP ont chuté de près de 80 %, passant de 88 millions au premier trimestre de 2000 à 20 millions en 2001, ce qui a creusé le déficit budgétaire, passé de 19 millions de dollars en septembre 2000 à 73 millions en décembre 2001, un déficit beaucoup plus important encore étant attendu pour 2002. Les pressions exercées sur l'AP pour qu'elle prenne des mesures d'austérité pour rationaliser les dépenses, y compris revoir les salaires à la baisse, ajourner le règlement des factures et emprunter auprès des banques commerciales se sont multipliées. Fin 2001, l'AP avait accumulé près de 430 millions de dollars d'arriérés, auprès essentiellement des banques commerciales, si bien qu'elle ne peut plus emprunter sur le marché intérieur pour financer ses activités²³. Cela signifie que l'AP devra compter exclusivement sur l'aide extérieure pour maintenir ses activités au moins pendant l'exercice fiscal en cours. Dans l'hypothèse où la communauté des donateurs consentirait une aide sous forme de prêts, le poids de la dette s'en trouverait alourdi, au détriment de l'aptitude de l'AP à assurer les services sociaux. La dette publique de l'AP est déjà passée de 600 millions de dollars en 1999, l'équivalent de 13 % du PIB, à 1,2 milliard de dollars à la mi-2002²⁴, soit l'équivalent de près de 34 % du PIB prévu²⁵,

proportion qui devrait augmenter encore dans les années à venir vu la baisse du PIB et les nouvelles obligations de l'AP au titre de la dette publique.

4. L'impact sur l'aide publique au développement

15. Sur la période 1994-juin 2000, l'économie palestinienne a reçu une aide étrangère de 3 milliards de dollars, soit l'équivalent de près de 14 % du RNB par an et de 175 dollars par habitant²⁶. En fait, sur la période 1994-1998, les dons qui atteignaient 2,3 milliards de dollars ont excédé le montant de 2,2 milliards promis pour cette période lors de la première conférence de donateurs tenue en 1993. Près de 82 % de l'aide a pris la forme de dons, les membres de l'Union européenne tous confondus fournissant 42 % de l'aide totale et les Etats-Unis d'Amérique étant le principal pays donateur, avec 15 % du volume total d'aide²⁷. L'attribution de ces fonds reflète l'amorce d'une évolution en faveur du financement de projets de développement d'infrastructure physique, de santé et d'éducation, tandis que le soutien budgétaire tombait de 31 % de l'aide totale en 1994-1995 à 4 % en 1999, pour se relever sensiblement ensuite²⁸.

16. Depuis 2000, des dommages de plus en plus lourds ont été infligés aux projets d'équipements financés par l'aide extérieure, dont la destruction des installations de l'aéroport international de Gaza et du projet de port maritime de Gaza est un exemple²⁹. Dans le même temps, la crise humanitaire incite une fois de plus les donateurs à privilégier le soutien budgétaire et l'assistance d'urgence (environ 80 % des versements de septembre 2000 à décembre 2001). La crise a aussi suscité un accroissement de l'aide étrangère. Le montant total des versements a augmenté de 93 % en 2001 et les engagements de 77 % par rapport à 1999; le montant total des versements atteignait 929 millions de dollars fin 2001 et celui des engagements 1 228 000 000 dollars. Ces fonds ont été accordés pour la plupart sous forme de dons, la Ligue des Etats arabes et l'Union européenne assurant respectivement 47 % et 26 % du montant total de l'aide et les Etats-Unis d'Amérique 20 %³⁰.

B. Une politique commerciale, financière et de développement difficile

1. La capacité de l'AP de gérer l'économie en difficulté

17. Malgré les options de politique économique relativement limitées ouvertes par les accords israélo-palestiniens depuis 1994 et l'absence de stabilité politique, l'AP a réussi à mettre en place un gouvernement qui marche, doté d'un mandat national et qui s'est avéré en mesure d'instaurer en grande partie le cadre institutionnel et réglementaire nécessaire pour améliorer les conditions de vie et stimuler la croissance économique sur le territoire palestinien. De fait, les statistiques disponibles pour la période 1994-1999 font apparaître une tendance à la hausse des indicateurs sociaux et économiques clefs. Le plus remarquable tient à l'augmentation de 76 % du PIB au cours de cette période malgré une instabilité continue, à l'amélioration du PIB par habitant qui est passé de 1 274 dollars en 1994 à 1 652 en 1999, à la réduction de la part de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté établi à 2 dollars par personne et par jour, de 27 % en 1996 à 23 % en 1998, à l'augmentation constante des taux nets d'inscriptions dans l'enseignement primaire et secondaire et à des améliorations sensibles dans la santé, les services d'utilité publique et d'autres indicateurs de développement humain et social³¹.

18. En soi, ce bilan a légitimé l'AP et inspiré confiance dans sa volonté d'assumer les fonctions d'un gouvernement national et dans son aptitude à cet effet. Avant même la crise, l'AP s'est dite résolue à renforcer et améliorer l'action des institutions publiques. En 1999, elle a créé une commission interministérielle chargée de développer les institutions publiques et, un an plus tard, a apporté toute une série d'améliorations à la gestion des finances publiques au titre du "Cadre d'action économique" élaboré en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI). Ce cadre a engagé l'AP à centraliser toutes les recettes publiques sur un seul compte, à moderniser la perception des impôts et les procédures douanières pour respecter les normes internationales et à céder ses parts dans des entreprises privées, estimées à 345 millions de dollars en 2000. Ces efforts ont été soutenus par des mesures tendant à

promouvoir le développement sous la houlette du secteur privé, y compris par un dialogue ouvert avec le secteur privé sur l'élaboration de la politique économique et la réforme du cadre juridique³².

19. Il n'en demeure pas moins que le bilan de l'AP montre qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer les choses³³, d'autant que l'évolution récente de la situation a amoindri l'aptitude de l'AP à gouverner et exposé ses faiblesses aux yeux de tous. Au niveau de la planification, l'AP n'a pas encore élaboré de vision ni de stratégie de développement claires, et s'est contentée d'un engagement de principe en faveur d'une libéralisation commerciale et financière et de l'instauration d'un environnement propice à un développement stimulé par le secteur privé et les exportations. Bien que certaines de ces grandes orientations se reflètent dans des dispositions juridiques ou réglementaires spéciales, elles n'ont pas encore fait l'objet de politiques de développement opérationnelles; les objectifs, de caractère général, ne sont pas reliés à des programmes, des projets ou des mesures à court terme bien précis.

20. Au niveau de l'exécution, l'impact des programmes de développement est sapé par les conflits de responsabilités au sein même des ministères et entre eux, la faiblesse des moyens d'exécution nécessaires pour traduire les priorités et les buts en une action cohérente et les déficiences du processus budgétaire, surtout en ce qui concerne la centralisation des recettes fiscales, qui facilitent l'évasion fiscale et retardent la prestation des services³⁴. Le taux de croissance démographique qui atteint 5,1 % par an ne manquera pas d'engendrer une demande toujours très forte de services d'utilité publique, qui ne doit être négligée dans la planification de la restructuration de la fonction publique. Pour l'instant, les effectifs de l'AP ont été gelés et la masse salariale théorique réduite de 4 %³⁵.

21. Vu l'ampleur de la mission de l'AP, la condition sine qua non d'une relance soutenue réside dans la restauration de la capacité de l'AP à gérer l'économie et à assurer les services sociaux et d'utilité publique essentiels. Un effort de développement durable exige des institutions de l'AP qu'elles se passent entièrement d'Israël dans les zones qui relèvent de l'AP. Celle-ci a déjà entrepris une restructuration financière et administrative des institutions publiques plus ambitieuse qu'une simple réduction des effectifs de la fonction publique. En juin 2002, le nouveau cabinet de l'AP a présenté un plan intégré de réformes dit des cent jours prévoyant notamment la réduction des traitements des fonctionnaires et des directives pour la modernisation des ministères³⁶. La crise récente est aussi à l'origine des remaniements ministériels de juin 2002 qui ont entraîné la fusion du ministère de l'économie et du commerce avec celui de l'industrie, ainsi que la nomination de nouveaux ministres à l'éducation, à l'intérieur, aux finances, à la justice, au travail et aux ressources naturelles et au tourisme. Dans l'intervalle, l'AP travaille à un plan de privatisation de grande envergure, tandis que l'adoption récente de la loi sur la réforme de la justice et l'élaboration prévue d'autres mesures, telles que la loi sur les entreprises industrielles et la loi sur la concurrence, contribueront à améliorer le cadre réglementaire.

2. L'héritage d'un bilan économique contrasté

22. Quels que soient la compétence, la volonté de restructuration et la transparence dont l'AP fait preuve dans le domaine de la politique et de la gestion économiques, elle a à faire avec une économie atteinte de déficiences et de déséquilibres structurels bien ancrés. Il faudrait toutefois se garder d'oublier que ces faiblesses tiennent à l'héritage laissé par 35 années d'occupation, au déséquilibre des relations économiques avec Israël et à l'isolement des marchés régionaux et mondiaux, bien plus qu'à ce qui s'est passé pendant le court laps de temps qui s'est écoulé depuis que les arrangements intermédiaires d'autonomie sont en vigueur.

23. Il ressort de rapports précédents du secrétariat de la CNUCED que la croissance de l'économie palestinienne au cours de la période 1994-1999, illustrée par l'augmentation du PNB et du RNB par habitant, masquait des soubassements peu sûrs pour un développement économique durable. C'est des ressources extérieures que l'économie a continué de tirer ses facteurs de croissance les plus dynamiques et les importations se sont avérées cruciales pour l'approvisionnement en matières premières et denrées essentielles, Israël constituant la principale source d'approvisionnement comme le seul territoire de transit. Cet état de choses a eu pour effet de créer un profond déséquilibre entre l'épargne et l'investissement, a

contribué à creuser le déficit commercial et à augmenter son rapport avec le PIB, ce qui reflète une moindre capacité d'exportation, une croissance illimitée des importations (jusqu'en 2002) et une dépendance quasi totale à l'égard de l'aide étrangère pour le financement de projets de développement³⁷. Pourtant les sources de revenu s'étaient diversifiées au fur et à mesure que la structure de l'économie se transformait en profondeur. La part de l'agriculture dans le PIB est tombée de 17 % en moyenne par an en 1991-1993 à 7 % en 2000, alors que celle des services et de l'industrie grimpait respectivement de 45 et 9 % à 54 et 16 %³⁸.

24. Le bilan contrasté de l'économie palestinienne au cours des dernières années peut s'expliquer surtout par l'absence de stabilité politique et les retards persistants comme les défaillances dans la mise en oeuvre des accords signés, surtout du Protocole de Paris de 1994 relatif aux relations économiques entre Israël et la Palestine. La période qui s'est écoulée depuis (1994-1999) censée dans un premier temps faciliter le passage à des arrangements économiques permanents, s'en est trouvée prolongée. Cette prolongation de facto a accru le degré d'incertitude quant aux futurs arrangements appelés à régir l'économie. Le bouclage répété des frontières constitue un facteur de poids qui n'a cessé d'éroder l'impact des efforts de développement en paralysant les activités économiques sur de longues périodes et en augmentant la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs. Pour ce qui est de la participation au commerce international, l'ajournement sine die de l'ouverture du port maritime de Gaza et les restrictions sévères imposées à l'exploitation de l'aéroport international de Gaza ont accru la dépendance de l'économie palestinienne à l'égard des équipements israéliens³⁹.

25. L'environnement économique défavorable fait courir de sérieux risques aux investissements tant publics que privés, risques qui sont aggravés par le caractère imprévisible de la production et des relations commerciales en cas de bouclage, ainsi que par les coûts élevés des transactions dus aux procédures complexes applicables au transport des marchandises palestiniennes aux principaux points de passage de la frontière avec la Jordanie, l'Égypte et Israël. De plus, le peu de contrôle que l'AP exerce sur la terre et l'eau a réduit la disponibilité de ressources naturelles dont elle a besoin pour un développement productif.

26. Tous ces facteurs ont pénalisé une économie déjà atteinte de faiblesses structurelles, comme l'illustrent par exemple: i) la stagnation des investissements privés et leur concentration dans le secteur du bâtiment; ii) la prédominance continue des micro-entreprises de moins de cinq employés, qui représentent 90 % du nombre total d'établissements, iii) la diversité des problèmes qui touchent les petites et moyennes entreprises (PME), dont le manque de compétences et de savoir-faire en matière de gestion et de commercialisation; iv) la composition des exportations, les biens manufacturés à forte intensité de main d'œuvre représentaient 42 % des exportations de marchandises en 1998; v) l'incapacité de l'économie palestinienne à absorber plus de 60 % des nouveaux arrivés sur le marché du travail⁴⁰, et vi) un système financier qui en est à ses balbutiements, avec un marché des capitaux restreint, un secteur bancaire qui se consacre surtout aux prêts à court terme et des services d'assurance limités⁴¹.

27. Aussi, l'effort de développement palestinien doit-il relever un double défi: redresser l'économie et reconstruire le territoire dans une situation post-confliktuelle alors que le bilan économique demeure décevant.

3. Un régime commercial déficient et des conditions d'accès aux marchés difficiles

28. Le régime commercial palestinien, tel qu'il est défini par le Protocole de Paris, n'a pas permis une croissance économique satisfaisante, dans la mesure où les dispositions prises répondent davantage aux intérêts commerciaux de l'économie israélienne, bien plus dynamique et à l'assise plus étendue⁴². Non content de conserver toute la gamme des subventions, des impôts indirects sur certaines importations et des obstacles non tarifaires appliqués par Israël pour protéger son industrie sans que l'AP puisse faire de même, le Protocole reprend les règlements israéliens applicables aux importations de la plupart des pays tiers. Si ce n'est pour un groupe de produits restreint importées d'Égypte et de Jordanie en quantités bien précises, auxquels l'AP peut appliquer ses propres taux, plus bas, les importations palestiniennes doivent être soumises aux taux minimums israéliens. La politique commerciale palestinienne est donc identique à

celle menée par Israël, ce qui empêche l'AP de réviser le niveau des taxes à la hausse (ou à la baisse, exception faite des cas dont il vient d'être question).

29. En conséquence, eu égard au régime commercial actuellement en vigueur, l'AP doit essayer de stimuler le développement industriel dans un contexte de libéralisation commerciale qui limite sa marge de manœuvre. En effet, liée comme elle l'est au régime commercial israélien, l'économie palestinienne doit supporter tout le coût de la libéralisation du commerce qui va de pair avec l'appartenance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sans profiter pleinement des avantages de la libéralisation et de l'adhésion à l'OMC. Malgré les déficiences susmentionnées, le Protocole devait donner aux Palestiniens la possibilité de jouir d'un certain nombre d'avantages sous forme d'expansion du commerce et de débouchés en Israël, car il était fondé sur la liberté de circulation des biens et des personnes entre les deux territoires. Mais le bouclage des frontières en 1996-1997 et depuis 2000 a réduit ces possibilités à néant et, ce faisant, a effectivement posé des limites aux possibilités de développement de l'économie palestinienne.

30. De plus, les accords commerciaux préférentiels ou de libre échange passés avec des partenaires régionaux ou internationaux comme le Canada, l'Égypte, les États-Unis d'Amérique, la Jordanie ou l'Union européenne, demeurent largement inexploités, en raison essentiellement des conditions d'accès aux marchés qui ne sont pas compatibles avec les besoins de développement de l'économie. Au niveau politique, les exportations palestiniennes sont soumises à toutes sortes de conditions (quotas, saisons et tarifs), même lorsqu'elles se voient accorder un accès préférentiel. Au niveau opérationnel, l'absence de contrôle de l'AP sur les frontières désavantage le commerce palestinien, car des coûts administratifs et de transport excessifs gonflent les prix tant des importations que des exportations qui transitent par la Jordanie et l'Égypte.

31. Pour l'avenir immédiat et jusqu'à ce que des dispositions économiques définitives soient prises par Israël et la Palestine, le Protocole de Paris continuera de limiter la marge de manœuvre dont jouit l'AP pour arrêter ses politiques. L'expérience tirée de l'application du régime commercial existant met en évidence la nécessité d'examiner scrupuleusement les futures options de politique commerciale bilatérale, régionale et multilatérale qui s'ouvrent à l'AP dans la perspective d'un développement stratégique national qui prenne pleinement en considération les réalités et les intérêts économiques palestiniens.

4. L'absence de monnaie nationale

32. L'absence de monnaie nationale prive l'AP de la possibilité de recourir à une politique monétaire et de taux de change propre à compenser les déséquilibres macro-économiques. Or il y a peu de chances que les choses changent dans un proche avenir. Les efforts de relance devront respecter les arrangements en vigueur fondés sur trois devises convertibles, à savoir le shekel israélien, le dinar jordanien et le dollar des États-Unis. Selon de précédentes études, ces arrangements ont contribué à la réticence du système bancaire à accorder des prêts à long terme en raison des risques causés par la difficulté de faire correspondre les chiffres en devises de l'actif et du passif⁴³. L'adoption d'une monnaie nationale devrait donc être au cœur d'une future politique économique palestinienne⁴⁴.

5. Restrictions draconiennes à la circulation, crise humanitaire et pauvreté

33. La tâche qui attend l'AP en matière de développement serait déjà ardue sans qu'Israël impose des restrictions plus draconiennes encore dans le territoire occupé. C'est ainsi par exemple qu'Israël a instauré des "zones tampons" tout autour des villes de Cisjordanie pour les isoler, ce qui limite un peu plus la circulation des marchandises à destination ou en provenance d'Israël ou via ce pays, ainsi qu'entre les villes de Cisjordanie et de Gaza. Selon les arrangements annoncés à la mi-2002, les importations et exportations de marchandises seront autorisées à passer à certains points de contrôle seulement et devront être déchargées avant d'être rechargées à bord de camions locaux qui les achemineront à leur destination finale⁴⁵. Les autorités israéliennes mettent aussi au point un système plus contraignant de permis afin de contrôler la circulation des Palestiniens en Cisjordanie et à Gaza et de ceux qui se rendent en Israël. A cause du bouclage répété des frontières et du souci sécuritaire israélien, les Palestiniens ont été remplacés

en Israël par des travailleurs étrangers, si bien que l'on peut se demander si la main d'œuvre palestinienne employée en Israël retrouvera jamais son niveau d'avant le conflit.

34. L'extension et l'institutionnalisation des restrictions israéliennes ne manqueront pas d'aggraver la crise humanitaire attendu que les stratagèmes divers ont cédé devant la pauvreté. Il est donc particulièrement difficile d'essayer de satisfaire les besoins de développement, notamment parce que les besoins urgents demeureront criants même une fois que la situation se sera stabilisée. L'expérience faite par d'autres économies frappées par la guerre montre que l'aide alimentaire peut fausser les prix et contribuer à décourager les producteurs locaux⁴⁶. L'aide n'en est pas moins un élément indispensable de la réponse politique à la crise humanitaire actuelle. A plus long terme, la meilleure façon de réduire la dépendance à l'égard de l'aide consistera à assurer le financement extérieur requis pour reconstruire l'infrastructure et permettre une croissance économique auto-entretenu⁴⁷.

6. Conjuguer secours et développement

35. Si le volume de l'aide a un rôle capital à jouer pour soutenir le processus de reconstruction, la qualité de l'aide n'est pas pour autant négligeable. Au stade actuel, les responsables politiques de la coordination de l'aide ne tiennent pas directement compte des priorités budgétaires et de développement de l'AP. Le plan de développement palestinien, qui, jusqu'en 2000, offrait un cadre à respecter pour l'attribution de l'aide étrangère, est désormais axé au premier chef sur les dépenses publiques. Il existe donc une liste de projets de développement plus ou moins muets quant à leurs incidences sur le budget national. Or, le plan de développement s'est trouvé dépassé par les impératifs de la crise et s'avère donc d'une moindre utilité en l'état actuel des choses. Au niveau de l'exécution, il est nécessaire d'améliorer la coordination à la fois entre les donateurs et au sein de l'AP, surtout dans le domaine du développement du secteur privé⁴⁸.

36. Les besoins humanitaires d'urgence des ménages frappés par la pauvreté demanderont une attention accrue au fil des mois à venir, mais l'usure des ressorts de l'économie menace de dépendances à long terme et accroît la vulnérabilité, d'où la nécessité de redoubler d'efforts au plan du développement pour renforcer la résilience de l'économie, tant au niveau des ménages qu'à celui de l'industrie. Après la phase des secours immédiats, la politique de développement devrait viser en priorité à atténuer l'impact des effets économiques du conflit, surtout en mettant un frein à la baisse de production et à l'extension du chômage et en créant les conditions nécessaires à la relance. Cela suppose de promouvoir des synergies dynamiques entre remise en état, reconstruction et satisfaction des besoins de développement stratégique.

37. L'effort de remise en état devrait viser en particulier à renforcer la capacité de l'économie à surmonter la crise, moyennant notamment des programmes de création d'emplois d'urgence tandis qu'il faudrait faire concorder l'effort de reconstruction avec la politique de développement stratégique, en s'attaquant notamment aux causes profondes de la vulnérabilité économique et en neutralisant les mécanismes par lesquels elle se manifeste⁴⁹. Vu les retombées du conflit sur les exportations et les activités d'ordre commercial, un effort spécial devrait être consenti pour restaurer la capacité d'exportation, rétablir les relations financières et commerciales avec les marchés traditionnels, développer de nouvelles lignes de produits et aider l'industrie à pénétrer de nouveaux marchés d'exportation.

38. Au titre de la reconstruction de la capacité institutionnelle, il faudrait rétablir la capacité de l'AP à percevoir l'impôt et remettre en état les services d'utilité publique. Cet effort devrait être soutenu par une politique active sur le marché du travail afin de lutter contre des taux de chômage vertigineux et des mesures plus déterminées pour pallier la détérioration des conditions de sécurité alimentaire, qui ne s'arrêtent pas à la prestation d'une aide alimentaire d'urgence. Les programmes devraient avoir aussi pour objectif d'aider les entreprises industrielles et commerciales en difficulté, en particulier les petites et moyennes entreprises, à reprendre leur activité, en leur trouvant notamment de nouveaux marchés et en leur assurant l'accès au crédit. A moyen terme, il faudrait essayer de rééquilibrer les relations

commerciales avec Israël, notamment en intégrant l'économie palestinienne dans les marchés régionaux et mondiaux. Il faudrait envisager à ce titre de nouvelles dispositions de transport maritime afin de libérer les entreprises palestiniennes de leur dépendance à l'égard des installations portuaires israéliennes.

39. La situation créée par un conflit qui s'éternise fait que les anciennes politiques de développement répondent moins bien aux besoins de l'économie. Il est particulièrement important de relever le besoin de reconsidérer attentivement le rythme de la libéralisation économique et commerciale et les politiques en la matière, à cause non seulement de la capacité amoindrie du secteur privé à répondre aux encouragements du marché, mais aussi de la détérioration des termes de l'échange de produits à forte intensité de main d'œuvre. Cette question amène à s'interroger sur les moyens de moderniser l'assise industrielle de l'économie palestinienne par une restructuration qui valorise les produits à plus forte intensité technologique et, partant, à plus forte valeur ajoutée⁵⁰.

40. Il se peut qu'une politique industrielle aussi dynamique ait besoin de recourir temporairement à des mesures de protection. Celles-ci devraient être le fruit d'une évaluation approfondie des potentiels d'exportation et des besoins de développement des différents secteurs afin de ménager autant que faire se peut une certaine sélectivité. L'idée devrait être de soutenir à un moment donné une industrie bien précise tout en réduisant ou supprimant le soutien aux autres⁵¹ et les effets des mesures de protection devraient être renforcés par des politiques sectorielles destinées à attirer, si besoin est, une participation étrangère et à améliorer la capacité technologique de l'industrie.

II. ASSISTANCE TECHNIQUE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

A. Cadre, objectifs et activités opérationnelles en cours

41. Conçue pour renforcer la capacité institutionnelle et soutenir l'effort de développement, l'assistance technique fournie par la CNUCED au peuple palestinien s'est transformée depuis 1995 en un programme polyvalent et intégré de coopération technique avec l'AP. Entre 1995 et 2001, en consultation étroite avec la Palestine, la CNUCED a fourni une assistance technique au peuple palestinien par le biais de 20 projets d'assistance technique fondés sur la recherche, tirant parti des compétences techniques de l'ensemble du secrétariat. Visant à soutenir le développement institutionnel palestinien et à contribuer à l'instauration d'un environnement propice à la croissance du secteur privé, l'assistance technique de la CNUCED se coule dans un ensemble de stratégies interdépendantes dans le but d'atteindre les objectifs de développement national définis avec précision par l'AP dans le cadre de quatre grands programmes :

- Politiques et stratégies commerciales
- Facilitation du commerce et logistique
- Financement et développement, et
- Entreprises, investissements et politique en matière de concurrence.

42. Il n'en demeure pas moins que le conflit qui s'éternise depuis octobre 2000 a interrompu le processus de développement palestinien et entravé la prestation d'une assistance technique. Que l'on songe à la détérioration de la situation sur le terrain et aux restrictions toujours plus sévères imposées à la circulation comme à celles qui empêchent les experts de la CNUCED de se rendre sur place. C'est ce qui explique la suspension des activités de formation prévues au titre du *programme de formation à la diplomatie du commerce international - phase II* et l'ajournement de la mise en oeuvre des services consultatifs proposés et des activités de formation prévues au titre de quatre projets: *arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux; achats internationaux de produits alimentaires stratégiques; capacités administratives et institutionnelles du port maritime de Gaza et renforcement des capacités du secteur national des assurances*. Néanmoins, en déployant des activités opérationnelles sélectives et de moindre envergure (services consultatifs, formation de groupe et soutien technique en particulier), la CNUCED a pu lancer un nouveau projet en 2002 et obtenir des résultats concrets dans cinq autres déjà commencés.

43. Depuis 2000, l'assistance technique de la CNUCED au peuple palestinien a bénéficié de l'aide extrabudgétaire des Gouvernements britannique, italien, néerlandais et norvégien, ainsi que du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale. Pour mettre au point et apporter son assistance technique, le secrétariat a été en contact avec les organisations internationales compétentes, le PNUD en particulier, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le Centre du commerce international de la CNUCED/OMC, le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour les territoires occupés, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et la Banque mondiale, ainsi qu'avec les centres de recherche palestiniens et internationaux et des institutions de la société civile.

1. Politique et stratégie commerciales

44. Les activités de la CNUCED dans ce domaine sont entrées dans une nouvelle phase au début de 2002 avec le lancement d'un nouveau projet qui vise à aider l'AP à mettre au point et réglementer le secteur des services, tout en le dotant des moyens de mener ultérieurement des négociations bilatérales et multilatérales sur le commerce de services. Suite à une mission consultative qui a eu lieu à la mi-2001, le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie de l'AP a demandé entre autres activités de projet la rédaction d'une étude nationale sur le secteur des services afin de disposer d'un plan directeur pour la conception et l'application d'un "plan cadre pour le développement du commerce de services". Les résultats de cette étude seront présentés aux institutions privées et publiques compétentes lors d'un colloque national qui se tiendra au titre du projet de dialogue de l'AP sur les relations commerciales d'ici la fin 2002. Les activités de suivi, dont le coût n'a pas encore été évalué, prévoient une aide au ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie en vue de dresser ce plan cadre et de mettre les modalités d'exécution au point.

45. S'agissant de ce programme, des progrès ont été réalisés au titre du *commerce et transport de transit pour le compte de l'AP*, grâce à la rédaction de deux études techniques intitulées "Transport de transit pour la Palestine" et "Transport maritime régional: divers scénarios possibles", présentées à l'AP début 2002. Le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie cherche actuellement des fonds pour financer de nouveaux services consultatifs dans ce domaine. Le secrétariat de la CNUCED aidera l'AP à rédiger des accords cadres de transport de transit avec ses voisins immédiats, mais il reste aussi à concevoir toute une gamme d'activités consultatives et de formation en coordination avec les institutions privées et les organes de l'AP compétents.

2. Facilitation du commerce et logistique

46. Le secrétariat a pu poursuivre ses activités consultatives et de formation au titre du projet de *Pôle commercial palestinien de Ramallah* (TPPR) exécuté en coopération étroite avec le ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie et le Centre palestinien du commerce (PALTRADE), retenu comme institution du secteur privé propre à accueillir ce projet. Suite à une requête de l'AP, le secrétariat a dressé, à l'intention du TPPR, un plan d'activités pour 2002-2004, qu'il lui a soumis début 2002, afin de l'aider à développer sa clientèle et ses sources de revenu, d'une part, et à rechercher de nouveaux débouchés à l'importation et à l'exportation, d'autre part. PALTRADE se prépare actuellement à mettre ce plan en oeuvre de concert avec la CNUCED. De nouvelles sources de financement sont recherchées pour les activités de suivi, y compris la formation et l'extension à Gaza de l'activité du Pôle commercial.

47. Dans l'intervalle, des progrès réguliers ont été faits au titre de la première phase des Préparatifs pour SYDONIA, entreprise à la mi-2001, exécutée par la Direction générale des douanes et des impôts indirects de l'AP et financée par le truchement du Conseil économique palestinien pour la reconstruction et le développement. Vu les difficultés qui entravent l'organisation sur le terrain d'activités de formation et de services consultatifs et les dégâts causés au bureau du projet SYDONIA à Ramallah, l'achèvement du projet a été retardé. Mais des modalités souples ont été mises au point pour la formation technique et fonctionnelle, ainsi que l'édification du système afin d'installer le prototype de SYDONIA++ au siège de

la Direction générale des douanes à Ramallah d'ici septembre 2002. Entre temps, l'AP cherche un financement pour la deuxième phase du projet qui met l'accent sur la fourniture d'une formation plus poussée au personnel national et l'installation du prototype dans trois sites pilotes.

3. Financement et développement

48. En coopération étroite avec le ministère des finances, la CNUCED a fait le nécessaire pour maintenir ses services consultatifs et de formation au titre du projet de *renforcement des capacités de gestion et d'analyse financière de la dette*, y compris en dépêchant à Gaza deux experts chargés d'installer le système, d'entreprendre la constitution de la base de données et de former le personnel du ministère à son utilisation. De plus, le secrétariat se prépare à entreprendre une étude détaillée des stratégies et politiques de la dette qui dotera l'AP d'un plan directeur pour orienter ses efforts dans les domaines de la gestion de la dette et des négociations en vue de contracter des emprunts. Dans l'intervalle, le secrétariat met à jour et développe pour son propre compte son cadre de simulation macroéconomique de l'économie palestinienne dont il équipera le moment venu les organes de planification et de recherche économique de l'AP.

4. Investissements, développement des entreprises et concurrence

49. Suite à une brève suspension en 2001, l'assistance technique fournie au titre de ce programme est entrée dans une nouvelle phase grâce à la reprise des activités du projet de *soutien au développement des petites et moyennes entreprises (Empretec)* dans le contexte du programme MED2000. Il a donc fallu créer un centre de formation et de soutien au sein de l'organisation hôte, la Palestinian Banking Corporation, qui a assumé la responsabilité de l'exécution du projet et de son intégration dans le réseau Empretec régional et international. Par ailleurs, un comité consultatif de gestion a été chargé de coordonner les activités du projet avec celles d'autres programmes en cours financés par des donateurs au profit des PME palestiniennes et d'assurer la continuité du projet au-delà de son premier cycle de financement.

50. Dans le même temps, le secrétariat rédige une étude détaillée sur le secteur des PME palestiniennes, y compris une étude statistique des principales caractéristiques et besoins de ce secteur, dont les conclusions seront mises en oeuvre en coopération étroite avec le Bureau central de statistique palestinien. Les résultats de cette étude serviront à: i) aider le personnel d'Empretec à définir le profil de l'entrepreneur palestinien et à adapter les services de suivi au milieu local des affaires et aux besoins du secteur des PME; et à ii) aider l'AP à concevoir la politique voulue pour développer ce secteur et accroître sa contribution à la croissance économique.

B. Réponse de la CNUCED à la crise économique palestinienne

51. Comme on l'a vu au chapitre premier, la crise humanitaire générale exige que se tissent des synergies dynamiques entre les processus de remise en état, de reconstruction et de planification du développement à long terme. Comme l'assistance technique de la CNUCED est surtout censée répondre aux besoins institutionnels et autres besoins de développement à moyen et à long terme, la création de telles synergies suppose la modification de certains projets en cours pour satisfaire des besoins économiques pressants et en tenir compte dans la conception de projets dans de nouveaux domaines liés au développement à moyen et à long terme. Sur la base des conclusions d'une mission d'évaluation de la CNUCED qui a eu lieu en mai 2002, le secrétariat examine, en coopération étroite avec l'AP, la possibilité de lui fournir une assistance technique ciblée dans les domaines indiqués ci-dessous.

1. Sécurité alimentaire et commerce des produits de base

52. Sous réserve des ressources disponibles, la CNUCED est prête à aider l'AP à la conception: i) de mécanismes de financement au profit des agriculteurs qui ne produisent pas pour l'exportation; ii) de moyens de financement des exportations/importations; iii) d'entrepôts et autres installations similaires,

et iv) d'activités de formation aux achats internationaux et au commerce des produits alimentaires stratégiques.

2. Facilitation du commerce et logistique

53. A la lumière des conclusions d'une étude de la CNUCED sur les divers scénarios possibles en matière de transports maritimes régionaux, le secrétariat pourrait poursuivre l'étude des différentes options envisageables pour faire transiter le commerce palestinien par des ports maritimes voisins de la région, ainsi que de la faisabilité de la création d'installations temporaires d'atterrissage maritime à Gaza. En même temps, la CNUCED peut conseiller l'AP sur l'installation d'un système automatisé de contrôle des marchandises aux frontières avec l'Egypte et la Jordanie de façon à réduire les temps d'attente et les dommages causés par les opérations de contrôle de sécurité.

3. Promotion du commerce

54. La CNUCED continuera d'aider PALTRADE/TPPR à préparer et diffuser des informations sur les débouchés à l'exportation, en particulier au niveau régional, ce qui suppose la connexion des entreprises palestiniennes aux organes de promotion des exportations régionales qui sont disposés à aider les exportateurs palestiniens sur les marchés régionaux et mondiaux. De plus, en collaboration avec le CCI, la CNUCED peut aider l'AP à développer des stratégies appropriées pour améliorer la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

4. Politique commerciale: accès préférentiel aux marchés

55. La CNUCED pourrait aider l'AP à établir un calendrier pour obtenir le traitement spécial et différentiel octroyé aux pays les moins développés. L'Assemblée générale a reconnu la nécessité d'accorder ce traitement au territoire palestinien occupé dès 1988 par sa résolution 43/178, or le développement de l'économie continue de se heurter à des obstacles structurels, dont beaucoup sont partagés par les autres pays les moins avancés. Pour l'instant, pendant que la Palestine étudie les avantages que peut offrir le statut d'observateur à l'OMC, les services consultatifs que le secrétariat de la CNUCED lui a déjà fournis en matière de politique commerciale peuvent servir de base utile aux nouvelles activités d'assistance technique dont l'AP peut avoir besoin.

5. Promotion des investissements

56. L'Agence palestinienne de promotion des investissements (PIPA) travaille à des mesures novatrices à même de répondre aux besoins d'urgence du secteur privé et a demandé l'aide de la CNUCED pour réviser son plan d'activités et élaborer plusieurs de ses programmes essentiels. Par ailleurs, la CNUCED s'est dite disposée à aider la PIPA à définir un cadre cohérent qui stimule les investissements intérieurs et attire les investissements étrangers directs.

Notes

¹ Conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale, l'expression "territoire palestinien occupé" utilisée dans le présent rapport s'entend de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est (par souci de concision, l'expression "le territoire palestinien" est également utilisée); le terme "Palestine" employé dans le présent rapport fait référence à l'Organisation de libération de la Palestine, qui a établi l'Autorité palestinienne (AP) à la suite des Accords de 1993-1994 avec Israël. Sauf indication contraire, les données sur l'économie palestinienne qui figurent dans le présent rapport concernent la bande de Gaza et la Cisjordanie, mais pas Jérusalem-Est.

² Banque mondiale, "Fifteen Months - Intifada, Closures and Palestinian Crisis", Mission permanente de la Banque mondiale (Cisjordanie et Gaza), Palestine, mars 2002.

³ Bureau central de statistique palestinien, "Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households on the Eve of Israeli Incursion", quatrième série, janvier-février 2002, Palestine, avril 2002.

⁴ Selon le Bureau central de statistique palestinien, la "Labour Force Survey", première série, janvier-mars 2002, Palestine, le nombre de travailleurs palestiniens en Israël oscillait entre 125 et 130 000 à la veille du conflit. Ce nombre a chuté depuis de plus de 50 %, car 50 000 Palestiniens seulement travaillent maintenant en Israël d'après la Banque mondiale, "Fifteen Months ...".

⁵ Voir la résolution 1402 (2002) du Conseil de sécurité en date du 30 mars 2002 et la résolution ES 10/10 de l'Assemblée générale en date du 7 mai 2002.

⁶ Depuis mars 2002, Gaza est divisée en trois zones, tandis que les villes de Cisjordanie ont été séparées par des points de contrôle permanents.

⁷ Bureau central de statistique palestinien, "Impact of the Israeli Siege on National Accounts Indicators", rapport préliminaire, Palestine, avril 2002.

⁸ Bureau central de statistique palestinien, "Impact of the Israeli Siege ...".

⁹ Comité local de coordination de l'aide, communiqué de presse, Jérusalem, 15 mai 2002.

¹⁰ Conseil économique palestinien pour le développement et la reconstruction, "People under siege: Palestinian Economic Losses, Septembre 2000-September 2001", Palestine, septembre 2001. Fin février 2002, les forces israéliennes avaient détruit 31 283 hectares de terres agricoles et 485 665 arbres, privant 5 243 agriculteurs de toute source de revenu. Ministère de l'agriculture de l'AP, "Report on Palestinian agriculture losses due to recent Israeli actions: September 2000-February 2002", Palestine.

¹¹ Banque mondiale, "Fifteen Months...".

¹² Bureau central de statistique palestinien, "Monthly Consumer Price Index", Rapports trimestriels, divers numéros, Palestine, 2000-2001.

¹³ CNUCED, "Cooperation between the Palestinian Authority, Egypt and Jordan to enhance subregional trade-related services", UNCTAD/GDS/SEU/3, Genève, 14 février 2000. Pour une étude plus approfondie des dispositions prises en matière de transport et leurs conséquences pour les coûts des transactions, voir R.A. Vadirieso et cons. "West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects and Policies", Washington, D.C., FMI.

¹⁴ Le chiffre du déficit commercial palestinien pour 2001 est fondé sur des estimations tirées de R.A. Vadirieso et cons. "West Bank and Gaza ...", tableau 4.1, p. 85, et Economist Intelligence Unit, "Country Report: Israel and the Palestinian Territories", avril 2002.

¹⁵ Bureau central de statistique palestinien, "Indice mensuel des prix à la consommation".

¹⁶ Y compris 22 banques et 115 succursales.

¹⁷ Palestinian Monetary Authority (PMA), Bulletin statistique, No 40-42, Palestine, 2001.

¹⁸ UNSCO, "Paying a price: Coping with Closure in Jericho, Gaza City and in two Palestinian Villages", Gaza, janvier 2002.

¹⁹ Voir Fitzgerald, S. "War and Underdevelopment", Oxford, Queen Elizabeth House, 2001, chapitres 1 et 9.

²⁰ Sara Roy a été la première à utiliser en anglais le terme de "de-development" en analysant le bilan économique de la bande de Gaza dans "The Gaza Strip: The Political Economy of De-development", Washington, D.C., Institute for Palestinian Studies, 1995.

-
- ²¹ Center for Private Sector Development (CPSD), "The state of the private sector", Palestine, 2001.
- ²² Ces taxes incluent les droits à l'importation recueillies par les autorités israéliennes au nom de l'AP dans le cadre des opérations de dédouanement.
- ²³ Le montant total des engagements budgétaires des donateurs s'élevait à 589 millions de dollars fin 2001. Banque mondiale, "Fifteen Months ...".
- ²⁴ MAS, MAS Economic Monitor, No 6, avril 2000; Al-Ayyam, "Interview with PA Finance Minister Salam Fayyad", Ramallah, 6 juillet 2002 (en arabe).
- ²⁵ Selon le Bureau central de statistique palestinien, le PIB devrait baisser de 4 % fin 2002 par rapport à l'année précédente pour atteindre 3 574 000 000 dollars. Bureau central de statistique palestinien, "Impact of Israeli ...".
- ²⁶ Ministère de la planification et de la coopération internationale de l'AP, "Quarterly Matrix on Foreign Aid", divers numéros, Palestine.
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ Banque mondiale, "Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza", Mission permanente de la Banque mondiale (Cisjordanie et Gaza), Palestine, juin 2002.
- ²⁹ Ces projets sont financés par l'Union européenne qui a accusé des pertes d'un montant de 14,7 millions de dollars des E.-U. à la suite de la destruction de ces équipements. Banque mondiale, "Fifteen Months ...".
- ³⁰ Ibid.
- ³¹ Bureau central de statistique palestinien, Indicateurs de l'enseignement général, 1994/1995-1998/1999, Palestine, 2001.
- ³² En 1999, l'AP a lancé un "dialogue national sur l'économie" abordant des questions telles que la définition des intérêts du secteur privé en matière de développement et les politiques propres à accroître le rôle du secteur privé dans le développement économique. Elle a aussi mis au point un cadre stratégique d'orientation de la réforme juridique, "Rule of Law Strategic Development Plan". A la mi-2000, elle avait mis en oeuvre 40 lois portant directement sur les questions économiques. Voir UNSCO, "Rule of law development in the West Bank and Gaza Strip: Survey and State of the Development Effort", Gaza, mai 1999.
- ³³ Voir CNUCED. "Economie palestinienne: bilan de la période intérimaire et perspectives". UNCTAD/GDS/APP/1, Genève, 19 janvier 2001, et Banque mondiale, "West Bank and Gaza: Strengthening Public Sector Management", Mission permanente de la Banque mondiale (Cisjordanie et Gaza), 1999.
- ³⁴ On peut dire que l'AP partage les attributs d'un "Etat mou" dans la mesure où elle ne possède pas la capacité institutionnelle de donner suite à son agenda en matière de développement. Voir Myrdal, G., "Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations", New York, Pantheon Books, 1968, chapitres 2, 19 et appendice 4.
- ³⁵ R.A. Vadrioso et cons. "West bank and Gaza ...", p. 22.
- ³⁶ Les fondements des réformes de l'AP sont décrits dans la "Charte de réforme" présentée par le Conseil législatif palestinien au Président à la mi-mai 2002 suite à l'approbation de la Loi fondamentale (constitution) et de la loi sur la réforme de la justice. Jerusalem Times, mai 2002, Jordanie.
- ³⁷ CNUCED. "Economie palestinienne...".
- ³⁸ La circonspection s'impose lorsque l'on compare la part de l'agriculture et celle des autres secteurs entre les périodes antérieures et postérieures à 1994 du fait que le Bureau central de statistique israélien et le Bureau central de statistique palestinien n'appliquent pas les mêmes méthodologies statistiques ni les mêmes critères d'évaluation.
- ³⁹ En vertu des accords en vigueur, l'aéroport international de Gaza n'a pas le droit d'exploiter des avions-cargos.
- ⁴⁰ Basim Makhool, "Economic growth and employment in the West Bank and Gaza Strip", Arab Economic Journal, 27:11, printemps 2002.
- ⁴¹ Voir UNSCO, "Report on the Palestinian economy", Gaza, printemps 2001; et Palestinian Securities Exchange, "Market Activity Report: Fourth Quarter", 2000 à <http://www.p-s-c.com>.
- ⁴² La question a été traitée dans le détail dans de précédentes études de la CNUCED, en particulier dans CNUCED "The Palestinian economy and prospects for regional cooperation". CNUCED/GDS/SEU/2, Genève, 30 juin 1998; GDS/SEU/3 et GDS/APP/1.

⁴³ CNUCED, "Economie palestinienne...".

⁴⁴ Pour un examen détaillé de la question de la monnaie et des futurs arrangements monétaires palestiniens, voir: CNUCED, "Prospects for sustained development of the Palestinian economy: strategy and policies for reconstruction and development". UNCTAD/ECDC/SEU/12, Genève, 21 août 1996; "Cooperation..."; et "Economie palestinienne...".

⁴⁵ Nombreux sont ceux qui considèrent que ce système de transbordement extrêmement peu efficace et coûteux, pratiqué depuis de longues années à un certain nombre de points de passage, constitue un grave obstacle à la capitalisation du commerce. CNUCED. "Cooperation....".

⁴⁶ Voir Hoddinott, J., "The shift from development to emergency assistance and its impact on poverty and nutrition: a conceptual framework", Washington, D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 1999.

⁴⁷ Selon le cadre de simulation macro-économique de l'économie palestinienne mis au point par la CNUCED, un tel objectif n'est pas inconcevable pour autant que l'économie bénéficie d'une généreuse infusion de fonds de l'extérieur, sous forme d'aide et d'investissements. Sur une période de projection de 11 ans, ce programme de reconstruction et de réforme exigerait en transferts nets un montant de 16 milliards de dollars, soit en moyenne 1,4 milliard de dollars par an, l'équivalent d'environ 10 millions de dollars en sus de l'aide extérieure et des investissements consentis actuellement.

⁴⁸ Banque mondiale, "Aid effectiveness....".

⁴⁹ Voir Buchanan-Smith et Maxwell, "Linking relief and development: an introduction and overview", Institute of development Studies Bulletin (IDS), Vol. 25; Bruck, T., Fitzgerald, S. et Grisby, A., "Enhancing the private sector contribution to post-war recovery in poor countries", Document de travail no 45 (1), Oxford: Queen Elizabeth House, 2000.

⁵⁰ Pour une analyse approfondie du dynamisme du marché et de l'évolution du commerce mondial au cours des 20 dernières années, voir CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement, 2002, Publication des Nations Unies, New York et Genève, chapitre 3.

⁵¹ Shafaeddin, M., (2000). "Free Trade or Fair Trade?" Enquête sur les causes de l'échec des récentes négociations commerciales", document de synthèse de la CNUCED, No 153, Genève, décembre, p. 20.