



Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien: le potentiel gazier et pétrolier inexploité



Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : le potentiel gazier et pétrolier inexploité



NATIONS UNIES
Genève, 2019

© 2019, Nations Unies
Tous droits réservés pour tous pays

Les demandes de reproduction ou de photocopie d'extraits doivent être adressées au Copyright Clearance Center à copyright.com.

Toutes les autres questions sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à :

Publications des Nations Unies
300 East 42nd Street
New York, NY 10017
États-Unis d'Amérique
Courriel : publications@un.org
Site Web : un.org/publications

Les constatations, interprétations et conclusions formulées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou des États Membres.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données sur les cartes qui y figurent n'impliquent, de la part de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/GDS/APP/2019/1

eISBN : 978-92-1-004077-8

Note

La présente étude a été établie par le secrétariat de la CNUCED en s'inspirant de celle réalisée pour cet organisme par M. Atif Kubursi, professeur émérite d'économie à l'Université McMaster, Ontario, Canada. Elle vise à stimuler le débat sur la question qu'elle analyse.

Le terme « dollar » (\$) s'entend du dollar des États-Unis d'Amérique.

Dans les tableaux, deux points (..) signifient que les données ne sont pas disponibles.

Table des matières

	<i>Page</i>
Acronymes	iv
Résumé	v
I. Objectifs et organisation de l'étude	1
II. Le cadre juridique : antécédents historiques	3
III. Considérations économiques concernant l'occupation : synthèse.....	6
A. Exploitation par Israël des ressources naturelles palestiniennes	8
B. Transfert de ressources vers Israël, délaissement du secteur public et érosion de la marge d'action.....	10
IV. Fondements théoriques de l'estimation des coûts de l'occupation : un climat d'incertitude multidimensionnelle	13
A. L'économie du bien-être et le coût de l'occupation.....	13
B. Droits de propriété, ressources controversées, pertes et régimes de compensation	15
V. Pétrole et gaz naturel dans le Territoire palestinien occupé et le bassin du Levant.....	18
A. Les champs de gaz naturel de Gaza et le champ pétrolier de Meged en Cisjordanie.....	20
B. Pétrole et gaz en Israël : nouvelles découvertes.....	26
VI. Estimation de la valeur des réserves de pétrole et de gaz naturel en Israël : quelle est la part de ces ressources revenant aux Palestiniens ?.....	30
VII. Conclusion.....	31

Figures, tableaux et cartes

Figure	Le principe de compensation.....	14
Tableau 1	Droits d'exploration sur le Territoire palestinien occupé	25
Tableau 2	Réserves de pétrole, de gaz naturel et de schiste bitumineux dans le Territoire palestinien occupé (moyennes).....	26
Tableau 3	Production de pétrole et production et consommation de gaz naturel en Israël	27
Tableau 4	Réserves de pétrole, de gaz naturel et de schiste bitumineux en Israël (moyennes).....	28
Carte 1	Emplacement des trois unités d'évaluation dans la province du bassin du Levant en Méditerranée orientale.....	19
Carte 2	Israël et les zones placées sous le contrôle de l'Autorité nationale palestinienne	24

Acronymes

BTC	Oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan
PIB	Produit intérieur brut
CIJ	Cour internationale de Justice
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
USGS	Service géologique des États-Unis

Résumé

Les géologues et les économistes spécialistes des ressources naturelles ont confirmé que le sous-sol du Territoire palestinien occupé recelait des réserves considérables de pétrole et de gaz naturel, notamment dans la zone C de la Cisjordanie occupée et le long de la côte méditerranéenne au large de la bande de Gaza. L'occupation continue cependant d'empêcher les Palestiniens de mettre en valeur leurs ressources énergétiques et d'en tirer profit. Le peuple palestinien en tant que tel a été privé de la possibilité d'exploiter ces ressources à son avantage pour financer son développement socioéconomique et satisfaire à ses besoins en énergie. Les pertes cumulées se chiffrent selon les estimations à plusieurs milliards de dollars. Aussi longtemps qu'Israël interdira aux Palestiniens d'exploiter les réserves de pétrole et de gaz naturel qui sont les leurs, le montant total des coûts d'opportunité et des coûts de l'occupation supportés par les Palestiniens ne cessera de s'alourdir.

La présente étude recense et évalue les réserves palestiniennes existantes et potentielles de pétrole et de gaz naturel qui pourraient être exploitées au profit des Palestiniens, mais qu'Israël les empêche de mettre en valeur ou exploite pour son propre compte au mépris du droit international.

Les pertes économiques subies par le peuple palestinien en raison du déni du droit naturel qui est le sien de mettre en valeur et d'exploiter ses ressources naturelles ne se limitent pas au pétrole et au gaz naturel. Dans la présente étude ne sont toutefois recensées et chiffrées que les pertes liées à ces deux ressources, eu égard à leur montant élevé et au fait que les bénéfices tirés de leur exploitation pourraient grandement concourir à répondre aux besoins essentiels des Palestiniens en termes d'énergie et de recettes d'exportation. Israël a commencé à exploiter les nouvelles réserves de pétrole et de gaz naturel également cruciales, découvertes en Méditerranée orientale pour son propre compte, alors qu'elles peuvent être considérées comme des ressources partagées car ces gisements sont communs. L'exploitation de ces ressources et les avantages qui en découlent devraient être régis par les mêmes règles et normes applicables aux autres ressources communes.

Les différends et les tensions liés au pétrole et au gaz naturel sont indissociables du contexte politique dans lequel ils s'inscrivent et des faits nouveaux politiques majeurs qui se sont produits dans la région au cours de la période des découvertes de gaz. Ces évolutions politiques sont intervenues dans bien des cas concomitamment à des tournants majeurs concernant les ressources pétrolières et gazières et ont ainsi rendu plus compliquée encore une situation déjà complexe. Ignorer ces éléments de complexité ne peut que priver l'analyse de nombreux facteurs déterminants.

Le pétrole et le gaz naturel se distinguent par plusieurs caractéristiques des autres ressources naturelles. Premièrement, les gisements de pétrole et de gaz ignorent les frontières politiques et peuvent donc coexister avec de nombreuses frontières nationales et les chevaucher. Deuxièmement, ces ressources ont mis plusieurs millions d'années à se constituer dans le sous-sol, ce qui fait que les générations actuelles de propriétaires n'en sont pas nécessairement les détenteurs uniques ou légitimes. Troisièmement, ces réserves peuvent se conserver sans le moindre coût pendant des décennies, des siècles, voire des millénaires. En règle générale, leur exploitation optimale au plan économique dépend, en partie, du niveau des taux d'intérêt en vigueur au regard de la hausse des prix escomptée. Quatrièmement, ces ressources sont susceptibles de constituer des biens collectifs mondiaux, pour lesquels des considérations d'efficacité et d'équité exigent une unitisation et une exploitation commune. Cinquièmement, il s'agit de ressources non renouvelables, dont l'exploitation à tout moment donné réduit le volume disponible pour les générations futures.

Les nouvelles réserves découvertes dans le bassin du Levant se chiffrent à 122 000 milliards de pieds cubes de gaz naturel, pour une valeur nette de 453 milliards de dollars (prix de 2017), et à 1,7 milliard de barils de pétrole récupérable, pour une valeur nette d'environ 71 milliards de dollars ; elles permettraient de générer 524 milliards de dollars de recettes à répartir entre les différentes parties, en plus des nombreux avantages intangibles mais non négligeables qu'elles apporteraient en termes de sécurité et de

coopération énergétiques entre belligérants de longue date. Ces ressources risquent cependant d'être la cause de conflits et de violences supplémentaires si des parties les exploitent sans se soucier de la juste part revenant aux autres. Cette source potentielle de richesses et de possibilités pourrait ainsi être porteuse de désastres si une partie exploite unilatéralement et exclusivement cette ressource commune, sans tenir dûment compte des normes et du droit internationaux.

Dans la présente étude sont exposées plusieurs méthodes envisageables de partage de propriété, ancrées dans les droits de propriété historiques des parties et dans les accords récents. Déterminer ces parts est utile en ce qu'elles ont des fondements historiques et supposent une acceptation mutuelle. Elles pourraient servir de point de départ pour un cadre de négociation.

L'exploitation des ressources naturelles palestiniennes, y compris le pétrole et le gaz, par la Puissance occupante se solde pour le peuple palestinien par des coûts énormes qui ne cessent d'augmenter au fur et à mesure de la prolongation de l'occupation. Cette situation est contraire tant au droit international qu'aux principes de la justice naturelle et de la loi morale. À ce jour, les coûts réels et les coûts d'opportunité cumulés de l'occupation s'élèvent à des dizaines, voire des centaines de milliards de dollars dans le seul domaine du pétrole et du gaz naturel.

En conclusion, dans la présente étude est soulignée la nécessité d'entreprendre des recherches juridiques, économiques et historiques supplémentaires à la lumière du droit international en vue d'établir les droits de propriété relatifs aux ressources pétrolières et gazières. Il y est donc recommandé de réaliser des études détaillées permettant d'établir clairement le droit du peuple palestinien à jouir des ressources naturelles lui appartenant en propre et à bénéficier de sa part légitime des ressources communes détenues collectivement par plusieurs États voisins de la région, dont Israël.

I. Objectifs et organisation de l'étude

Il est bien établi que l'occupation d'un territoire par une autre puissance a nécessairement des effets politiques, sociaux et économiques. À cet égard, l'occupation par Israël du Territoire palestinien occupé ne déroge pas à la règle, si ce n'est dans son ampleur et sa durée. La définition et l'estimation des coûts économiques imposés aux Palestiniens par l'occupation israélienne ont été présentées dans divers rapports, dont les plus récents ont été établis en application des résolutions 69/20, 70/12, 71/20, 72/13 et 73/18 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui a prié la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de l'informer des coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien.

En conséquence, en 2015, la CNUCED a établi une note à l'attention de l'Assemblée générale intitulée « Coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien »¹. En 2016, la CNUCED a élaboré une note plus détaillée, présentée à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session². L'année suivante, elle a rédigé un rapport de suivi et présenté, en 2018, un autre rapport à l'Assemblée générale à l'occasion de sa soixante-treizième session³. Dans ces divers rapports, la CNUCED a fait ressortir le coût économique élevé que l'occupation impose au peuple palestinien. Elle a également souligné l'urgence de procéder à une nouvelle évaluation de ces coûts et de mieux comprendre leurs retombées sur le bien-être des Palestiniens et les perspectives de développement économique dans le Territoire palestinien occupé.

La présente étude a pour objectif principal d'identifier et de proposer des pistes pour chiffrer les pertes économiques subies par le peuple palestinien en raison du déni de son droit naturel à développer et exploiter ses ressources naturelles. Ce droit englobe toutes les ressources naturelles et économiques et ne se limite pas au pétrole et au gaz, mais le présent document ne traite que de ces deux dernières ressources eu égard à leur grande valeur et à leur importance cruciale pour la satisfaction des besoins fondamentaux des Palestiniens en énergie et en recettes d'exportation. Tout aussi cruciales sont les nouvelles découvertes de pétrole et de gaz naturel en Méditerranée orientale⁴, qu'Israël a commencé à exploiter à son profit exclusif alors que les ressources en cause sont en général partagées. Le pétrole et le gaz naturel ignorent les frontières politiques et peuvent constituer des gisements communs. L'utilisation de ces ressources et les bénéfices qui en sont tirés devraient être régis par les règles et normes applicables aux ressources communes.

Les différends et les tensions concernant le pétrole et le gaz naturel ne peuvent et ne doivent pas être dissociés du contexte politique dans lequel ils s'inscrivent et des tournants politiques majeurs s'étant produits dans la région au cours de la période des découvertes de gaz : le début de la deuxième Intifada (septembre 2000) ; le désengagement unilatéral d'Israël de la bande de Gaza (septembre 2005) ; les élections législatives palestiniennes (janvier 2006) et leurs suites ; l'intensification du blocus israélien de la bande de Gaza (surtout depuis 2007) ; la séparation administrative entre la bande de Gaza et la Cisjordanie (juillet 2007) ; les troubles politiques régionaux qui ont suivi les soulèvements du printemps arabe (2011)⁵. Ces évolutions politiques sont intervenues dans bien des cas concomitamment à des tournants majeurs concernant les ressources pétrolières et gazières

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 2015, soixante-dixième session, Supplément n° 35, A/70/35, p. 31 à 36 Annexe.

² Nations Unies, Assemblée générale, 2016, Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien, A/71/174, New York, 21 juillet.

³ Nations Unies, Assemblée générale, 2018, Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien, A/73/201, New York, 10 octobre.

⁴ Service géologique des États-Unis (USGS), 2010, Assessment of undiscovered oil and gas resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean, Fact sheet 3014, disponible à l'adresse suivante <https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20103014>.

⁵ A. Antreasyan, 2013, Gas finds in the Eastern Mediterranean : Gaza, Israel and other conflicts, *Journal of Palestine Studies*, vol. 42 (3), p. 29 à 47.

et ont ainsi rendu plus compliquée encore une situation déjà complexe. Ignorer ces éléments de complexité ne peut que priver l'analyse de nombreux facteurs déterminants.

La présente étude est subdivisée en plusieurs sections. Faisant suite à la partie introductive, la section II est consacrée aux questions et au cadre qui déterminent les limites et les obligations juridiques de la Puissance occupante en vertu du droit international s'agissant du Territoire palestinien occupé, en insistant sur les obligations économiques définies dans le Règlement de La Haye de 1907 et la quatrième Convention de Genève de 1949. Les obligations économiques découlant du droit coutumier international des droits de l'homme et des instruments internationaux relatifs à ces droits, notamment l'obligation de la Puissance occupante de promouvoir le développement économique, y sont également soulignées. Dans cette même section figure une liste partielle des mesures prises par Israël dans le Territoire palestinien occupé concernant le pétrole et le gaz naturel, qui pourraient être considérées comme entraînant des coûts pour le peuple palestinien. Vient ensuite un examen des considérations de droit international relatives aux obligations juridiques d'Israël en tant que Puissance occupante et à celles de la communauté internationale de veiller à ce que ce pays respecte ses obligations.

La synthèse des aspects économiques de l'occupation présentée dans la section III fournit un cadre général pour examiner les questions et les éléments de complexité liés à l'exploitation du pétrole et du gaz naturel dans le Territoire palestinien occupé et à ses bénéfices. Elle a pour finalité de montrer que l'exploitation du pétrole et du gaz naturel palestiniens n'est pas sans lien avec l'architecture globale de l'exploitation colonialiste des ressources et biens palestiniens. Un tableau d'ensemble est dressé, qui couvre plusieurs domaines dans lesquels Israël a refusé au peuple palestinien, y compris à ses générations à venir, la possibilité de développer une économie viable et son droit de tirer parti de ses ressources naturelles, de ses biens et de ses capacités.

La section IV expose en détail la logique de l'exploitation des ressources en commun et les principes de compensation. Une proposition préliminaire quant à la façon de couvrir les coûts de l'occupation par les rentes provenant de ces ressources y est en outre formulée.

La section V contient tout d'abord un aperçu général des ressources naturelles palestiniennes en pétrole et gaz, des volumes et valeurs estimées, ainsi que des structures de gouvernance chargées de leur gestion. On y expose l'état actuel de ces précieuses ressources, les projets d'Israël à cet égard et les obstacles institutionnels qui entravent leur exploitation par les Palestiniens. Elle contient en outre un récapitulatif des ressources israéliennes existantes et potentielles partagées avec les pays voisins de la région.

Dans la section VI figure une estimation de la valeur du pétrole et du gaz naturel dans le Territoire palestinien occupé et dans la province du bassin du Levant, ainsi qu'une détermination des parts revenant potentiellement aux Palestiniens en fonction de différents cadres juridiques et économiques.

Dans la section VII sont résumées les conclusions et formulées quelques recommandations.

II. Le cadre juridique : antécédents historiques

La Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza, créée en janvier 2009 en application de la résolution S-9/1 du Conseil des droits de l'homme, a conclu dans son rapport à l'Assemblée générale que l'occupation israélienne « est apparue comme le facteur fondamental sous-tendant les violations du droit international [...] et compromettant [...] toute perspective de développement et de paix »⁶.

Dans sa note relative aux coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien, figurant à l'annexe du Rapport du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien en 2015, la CNUCED avait exposé de manière détaillée quelques antécédents où les coûts économiques avaient été pris en compte en tant qu'éléments clés pour la négociation de solutions durables à des conflits complexes et inextricables. Il convient ici de citer quelques-uns de ces précédents⁷ :

- La décision rendue par la Cour permanente de Justice internationale en 1928 dans l'affaire historique de l'usine de Chorzów⁸ ;
- La résolution 194 (III) de l'Assemblée générale sur la question des réfugiés et des indemnités ;
- Les principes Pinheiro sur les réfugiés et les paiements de réparation après la fin de la guerre froide⁹ ;
- L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé¹⁰.

Le fondement juridique de l'estimation des coûts de l'occupation repose sur le postulat que les coûts économiques de l'occupation israélienne du Territoire palestinien occupé sont supportés par la population de ce territoire. Étant donné que cette population est privée de ressources, empêchée d'exercer une activité économique rémunératrice, privée de tout commerce avec des partenaires extérieurs et dépourvue de la capacité de promouvoir son développement économique futur, les personnes qui la composent subissent un préjudice, collectivement et individuellement. Ces préjudices font peser sur les Palestiniens des coûts réels et d'opportunité élevés, dont l'occupation israélienne est responsable. Les coûts imposés à la population palestinienne peuvent être attribuables à des pratiques qui nuisent à l'économie palestinienne et/ou résulter d'un refus de promouvoir le développement économique¹¹.

En droit international, un État n'a pas toute latitude pour traiter à sa guise les habitants et les ressources naturelles du territoire qu'il occupe car ses pouvoirs sont réglementés et limités par le droit international et des normes internationales agréées¹². En d'autres termes,

⁶ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 2009, La situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés, A/HRC/12/48, Genève, 25 septembre.

⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 2015.

⁸ Voir <https://www.icj-cij.org/en/pcij-series-a>.

⁹ Voir Nations Unies, 1998, Statut de Rome de la Cour pénale internationale, A/CONF.183/9, Rome 17 juillet ; Nations Unies, Conseil économique et social, 2005, Principes concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées, E/CN.4/Sub.2/2005/17, Genève, 28 juin ; et Nations Unies, Assemblée générale, 2005, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, A/RES/60/147, New York, 16 décembre.

¹⁰ Voir C.I.J., 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 2004*.

¹¹ CNUCED, 2017a, *Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien et son droit fondamental au développement : aspects juridiques* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

¹² I. Scobbie, 2011, Natural resources and belligerent occupation : Perspectives from international humanitarian and human rights law, dans S. M. Akram, M. Dumper, M. Lynk et I. Scobbie, dir. publ., *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict : A Rights-Based Approach to Middle East Peace* (Routledge, New York, p. 229 à 252).

un occupant n'est pas le souverain du territoire, il en est l'administrateur provisoire. Il n'est donc pas habilité à en épuiser les ressources et autres biens et avoirs. Le droit international dispose clairement qu'un occupant ne peut utiliser ces ressources que pour répondre aux besoins de la population locale. Plus précisément, il ne peut exploiter les ressources et les biens du territoire au profit de sa propre économie et a fortiori pour la poursuite de ses objectifs liés à la guerre. La véritable finalité des dispositions du droit international est de supprimer toute incitation économique à la guerre et tout moyen qui permettrait à un occupant de prolonger son occupation une fois les hostilités terminées¹³.

La présomption est que la puissance étrangère finira par se retirer, en général après la conclusion d'un traité de paix. En vertu du droit des conflits armés, la relation de l'occupant avec les habitants du territoire occupé est régie et encadrée par les dispositions pertinentes du Règlement de La Haye annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adoptée en 1907, et par le régime plus détaillé établi par la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, quatrième d'une série d'instruments relatifs au droit de la guerre conclus à Genève en 1949. Plus récemment, le droit international a souligné encore davantage qu'une puissance occupante a aussi le devoir de garantir les droits de l'homme de la population sous occupation. Cette évolution constitue une extension et un élargissement de la quatrième Convention de Genève, qui se limitait à garantir les droits de l'homme des personnes protégées.

Un ensemble de règles a été élaboré par la communauté internationale pour régler les actes d'un occupant belligérant en ce qui concerne la population du territoire qu'il occupe. Cet ensemble fait partie d'un corpus de droit plus vaste connu sous le nom de *jus in bello*, c'est-à-dire le droit applicable aux actes posés dans le contexte d'une guerre. Ce dernier est distinct du corpus de droit dénommé *jus ad bellum*, c'est-à-dire le droit applicable aux conditions qui doivent être remplies pour le déclenchement d'une guerre. Quelle que soit la manière dont une guerre est évaluée en vertu du *jus ad bellum*, une occupation qui en résulte relève du *jus in bello*. L'expression « droit humanitaire » est également utilisée pour décrire les obligations à assumer en temps de guerre, y compris celles qui incombent à un occupant belligérant¹⁴.

Toute violation de ces obligations juridiques donne naissance à une obligation juridique secondaire et conséquente de remédier à la violation en rétablissant la situation telle qu'elle existait antérieurement, dans toute la mesure du possible. Ce processus est appelé restitution, et il prévoit qu'au cas où la situation qui existait antérieurement ne pourrait pas être pleinement rétablie, la perte économique qui en résulte fera l'objet d'une indemnisation. Il existe de nombreux précédents, en pratique internationale, ayant trait aux obligations juridiques d'un occupant belligérant et à l'obligation juridique secondaire et conséquente de fournir des réparations. Un occupant belligérant a également l'obligation juridique d'atténuer les conséquences négatives d'actes illégaux. Dans l'avis consultatif qu'elle a émis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, la CIJ a tenu compte du droit international en notant que « la Convention IV de La Haye et les Conventions de Genève ont bénéficié d'une large adhésion des États. Ces règles fondamentales s'imposent d'ailleurs à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier »¹⁵.

Dans le Territoire palestinien occupé, Israël a le statut d'un occupant belligérant. Comme l'atteste sa résolution 446, le Conseil de sécurité des Nations Unies considère que la quatrième Convention de Genève est applicable aux territoires arabes occupés par Israël depuis 1967¹⁶. Cette convention est un traité auquel Israël est partie¹⁷.

¹³ Ibid.

¹⁴ CNUCED, 2017a.

¹⁵ C.I.J., 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 79.

¹⁶ Nations Unies, Conseil de Sécurité, 1979, résolution 446 (1979), S/RES/446, New York, 22 mars.

¹⁷ Voir www.fdfa.admin.ch/eda/fr/dfa/politique-exterieure/droit-international-public/traites-internationaux/depositaire/protection-des-victimes-de-la-guerre.html.

Cette conclusion n'est pas contestée par la Cour suprême d'Israël. Elle considère aussi que le statut d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est celui d'un occupant belligérant¹⁸. À plusieurs occasions, la Cour a dû définir le statut d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Dans une décision judiciaire relative au territoire, la Cour suprême d'Israël a déclaré « qu'Israël tient la zone en question dans le cadre d'une occupation belligérante (*occupatio bellica*) »¹⁹. Dans des demandes contestant la licéité de diverses mesures prises par les autorités israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, la Cour suprême d'Israël a présenté des évaluations des actes posés par le Gouvernement en faisant valoir que le statut d'Israël était celui d'occupant belligérant. En outre, le Règlement de La Haye est accepté par la Cour suprême d'Israël en tant qu'instrument reflétant le droit international coutumier au regard d'une occupation belligérante²⁰.

Israël est tenu de se conformer non seulement au droit réglementant l'activité d'un occupant belligérant, mais aussi au droit des droits de l'homme. Cet ensemble de règles, que l'on retrouve dans les règles coutumières qui ont été élaborées dans le cadre de la pratique des États à l'échelle mondiale, ainsi que dans des traités, engage la responsabilité d'un occupant belligérant au même titre que celle de tous les États. Dans de nombreuses situations, les obligations à assumer en vertu du droit humanitaire sont identiques à celles relevant du droit des droits de l'homme.

Les ressources naturelles sont très diverses, ce qui explique pourquoi différentes considérations juridiques s'appliquent à l'exploitation spécifique de ces ressources. Le principe juridique pertinent régissant l'utilisation des ressources naturelles par un occupant est clair et dispose que : si à la suite d'un acte de guerre, un belligérant occupe le territoire de l'adversaire, il n'acquiert pas, par la même occasion, le droit de disposer des biens sur ce territoire, sauf conformément aux règles strictes énoncées dans le Règlement de La Haye. L'économie du territoire occupé doit être conservée intacte²¹.

D'où la question de savoir si Israël viole la lettre ou l'esprit du Règlement de La Haye, de la quatrième Convention de Genève, du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, tant en construisant des colonies de peuplement, comme constaté dans la résolution 2334 du Conseil de sécurité, qu'en exploitant le gisement de Meged et en empêchant les Palestiniens d'exploiter les réserves de gaz naturel des puits Marine 1 et Marine 2 au large des côtes de Gaza. Dans ce dernier cas, Israël contrevient aussi à ces dispositions juridiques en exploitant des ressources communes au mépris des intérêts, droits et quotes-parts connexes des Palestiniens.

¹⁸ CNUCED, 2017a.

¹⁹ Cour suprême d'Israël, 2004, *Conseil du village de Beit Sourik c. le Gouvernement israélien*, Haute Cour de justice 2056/04, par. 23.

²⁰ CNUCED, 2017a.

²¹ Scobbie, 2011, citant *États-Unis c. Alfred Krupp* et al.

III. Considérations économiques concernant l'occupation : synthèse

En 1967, Israël a occupé la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et a par la suite intégré de manière sélective, inégale et asymétrique les marchés palestiniens de ces zones à sa propre économie. L'économie israélienne pesait alors près de dix fois plus que l'économie palestinienne, ses produits étaient beaucoup plus diversifiés et la part du secteur industriel dans son produit intérieur brut (PIB) était plus de quatre fois supérieure à la part du secteur industriel dans le PIB du Territoire palestinien occupé. Ces différences de taille et de structure, en l'absence d'ajustements institutionnels appropriés, ont donné lieu à une relation asymétrique entre les deux économies, qui perdure à ce jour. D'un côté il y a une puissante économie moderne, diversifiée et riche, membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques et, de l'autre, une petite économie sous-développée qui présente bon nombre des caractéristiques des pays les moins avancés. Les analyses théoriques et les études empiriques suggèrent que la dynamique d'une telle relation engendre toujours des effets de diffusion et des effets de polarisation qui affectent de manière disproportionnée l'économie la plus faible et altèrent son développement, sachant que ces derniers effets sont les plus puissants. Ils découlent de la capacité des grandes industries performantes de l'économie moderne à concurrencer les petites industries peu performantes de l'économie moins avancée, en attirant la main-d'œuvre et les capitaux vers ses propres secteurs.

D'après un observateur, l'approche économique de l'intégration partielle du Territoire palestinien occupé à l'économie israélienne a débouché sur une structure intrinsèquement fragile qui génère des investissements très limités et une faible création d'emplois dans le secteur privé²².

Parmi les facteurs qui déterminent la force relative de ces deux courants (effets de diffusion et effets de polarisation) figure le degré de mise en œuvre de diverses mesures visant à intégrer avec succès les deux économies, comme la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux à des conditions équitables, des dispositions d'ajustement sectoriel et des barrières commerciales. La libre circulation des travailleurs est particulièrement décisive, car elle réduit considérablement les exportations de produits depuis l'économie faible vers son voisin, remplacées par l'exportation de services de main-d'œuvre. Le libre-échange et la libre mobilité supprimeraient progressivement le commerce fondé sur l'avantage comparatif et favoriseraient le commerce fondé sur un avantage absolu ; en conséquence, l'économie faible exporterait des marchandises peu élaborées et importerait des marchandises de haute technologie, ceci entraînant une pauvreté inévitable et le sous-développement. « L'économie faible serait reléguée au rang de région arriérée dans un pays développé, comme c'est le cas pour le sud de l'Italie ou la région centrale des Appalaches aux États-Unis »²³.

Si la progression de l'intégration entre les deux pays s'effectue à un rythme plus lent et approprié et si l'économie faible est en mesure d'exploiter ses propres ressources naturelles ou de développer ses ressources humaines, le libre-échange entre les deux parties sans taxes douanières externes communes et la libre mobilité des facteurs pourraient permettre aux industriels de l'économie faible d'accroître leur production, en profitant des économies d'échelle et en améliorant leur avantage comparatif favorable au développement.

Le modèle qui s'est dessiné entre les économies israélienne et palestinienne se caractérise comme suit :

- Israël possède la majorité des secteurs modernes, qui opèrent selon des rendements d'échelle croissants propres aux activités manufacturières ;

²² E. Sayre et N. Dhillon, 2009, West Bank and Gaza economy : Before and after the crisis, On the Record, Brookings, 14 janvier, disponible à l'adresse suivante : www.brookings.edu/on-the-record/west-bank-and-gaza-economy-before-and-after-the-crisis/.

²³ A. Kubursi et F. Naqib, 2008, The Palestinian economy under occupation : Econocide, *The Economics of Peace and Security Journal*, vol. 3 2), p. 16 à 24.

- En proposant une prime salariale aux travailleurs palestiniens des secteurs traditionnels, comme l'agriculture et l'artisanat, Israël s'est assuré une offre de main-d'œuvre élastique pour ses industries modernes. Cette majoration de salaire est faible, étant donné les bas salaires dans l'agriculture palestinienne et la proximité géographique des viviers de travailleurs migrants des lieux de travail en Israël ;
- L'arrivée de main-d'œuvre palestinienne en Israël à un coût très inférieur à celui de la main-d'œuvre israélienne a réduit le montant des primes octroyées dans les secteurs modernes en Israël, notamment celui des technologies et des communications, renforçant ainsi leur rentabilité et leur pérennité ;
- Les nouveaux shekels israéliens (la monnaie israélienne) gagnés par les travailleurs migrants palestiniens en Israël sont généralement consacrés à la consommation de produits israéliens, augmentant ainsi la demande pour ces produits.

Israël a imposé à l'économie palestinienne un régime de tarifs communs qui a éliminé dans les faits tout avantage comparatif que les Palestiniens pourraient avoir par rapport à Israël ou aux marchés arabes voisins. Le cadre des politiques économiques palestiniennes est déterminé par l'union douanière créée en 1967 puis formellement établie par le Protocole relatif aux relations économiques signé à Paris en 1994, qui instaure le libre-échange entre Israël et le Territoire palestinien occupé, ainsi que des droits de douanes communs sur le commerce avec le reste du monde. On ne saurait trop insister sur les incidences négatives de cette union sur l'économie palestinienne. Les quatre principaux problèmes sont les suivants²⁴ :

- Pour qu'une union douanière fonctionne bien, ses membres doivent avoir un degré de développement comparable. Un écart très important entre les deux parties n'est pas de bon augure pour la plus faible des deux. Même dans des conditions caractérisées par la coopération et la bonne volonté, il est très risqué pour un territoire occupé et sous-développé de créer une union douanière avec une économie suffisamment développée pour faire partie de l'Organisation de coopération et de développement économiques ;
- Pour être bénéfique, une union douanière doit se caractériser par une coopération étroite, propre à garantir les intérêts de tous ses membres en ce qui concerne la gestion des frontières, les termes de l'échange avec le reste du monde, la négociation d'accords commerciaux, les politiques relatives aux droits de douane et le partage des recettes. Dans le cas du Territoire palestinien occupé, Israël fixe unilatéralement les conditions de l'union douanière, sans tenir compte des besoins très différents de l'économie palestinienne. Au-delà de son caractère unilatéral, Israël applique les conditions définies au titre de cette union de manière sélective ;
- L'union douanière a donné lieu à un déficit commercial important et persistant, qui trouve son origine dans le sous-développement du secteur des exportations et la faible compétitivité des producteurs de biens exportables sur les marchés intérieurs et mondiaux ;
- La proximité géographique entre les deux économies a réduit les coûts et la durée des transports et contribué à la destruction de la base économique traditionnelle. L'usurpation de terres, d'eau et, plus tard, de pétrole et de gaz naturel a privé l'économie palestinienne de toute protection contre le transfert de ses ressources vers l'économie israélienne à des salaires et prix relativement bas. Le Territoire palestinien occupé a également perdu son avantage absolu concernant de nombreux produits agricoles après le bouleversement du secteur traditionnel consécutif à l'occupation et son incapacité à servir de secteur tampon pour l'emploi local.

L'économie du Territoire palestinien occupé était prospère avant l'occupation en 1967. Elle a favorisé une production importante et créé des revenus qui ont permis de faire vivre une population croissante de 1 million de personnes, avec un PIB d'environ 1 349 dollars par

²⁴ CNUCED, 2018, Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : Évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé, TD/B/65(2)/3, Genève, 23 juillet.

habitant aux prix de 2004²⁵, tous critères qui permettent de la placer à l'époque dans la catégorie des économies à revenu moyen inférieur. Sous l'effet de l'occupation prolongée, le Territoire palestinien occupé se trouve au bord de l'effondrement économique et humanitaire en Cisjordanie et d'une terrible catastrophe humanitaire à Gaza.

De tous temps, la colonisation et les occupations militaires ont eu des objectifs et des conséquences économiques qui se déclinent sous différents types et formes, mais qui ont en commun l'exploitation et l'appauvrissement des populations colonisées²⁶. Dans sa forme extrême, l'occupation comprend la confiscation des ressources du peuple colonisé, son déplacement, son remplacement, sa paupérisation et sa marginalisation.

Dans ce contexte, la dimension économique de l'occupation se décrit comme un ensemble d'actes et de mesures que prend l'occupant afin de s'approprier les biens, les ressources naturelles et les bénéfices économiques qui, en droit, appartiennent au territoire occupé et, partant, réduire le peuple colonisé à un état d'impuissance, incapable de jouir de ses ressources, de se déplacer librement dans sa patrie et d'entreprendre des transactions commerciales, économiques et sociales normales avec ses voisins et ses partenaires commerciaux traditionnels. Par ailleurs, bloquer, entraver ou empêcher le développement, même s'il n'enrichit pas directement l'occupant, est un autre problème économique important lié à l'occupation. Ces mesures privent le peuple sous occupation non seulement de sa liberté, de ses terres et de ses ressources mais également de son droit au développement, internationalement reconnu²⁷. En ce qui concerne les Palestiniens, l'affaiblissement de leur capacité de produire conjugué aux restrictions de leur possibilité de mener des activités commerciales avec le reste du monde imposées par la Puissance occupante les ont contraints à consommer des produits fabriqués pour l'essentiel par cette dernière, faisant du Territoire palestinien occupé un marché captif pour les exportations israéliennes, financé dans une large mesure par les aides et les envois de fonds. En privant la génération actuelle du peuple occupé du droit au développement, ce sont aussi les générations futures qu'on prive du droit au travail, à l'éducation, au contrôle et aux bénéfices de leurs ressources naturelles, à une eau potable de qualité, à la sécurité alimentaire, et de leurs droits humains et économiques fondamentaux.

A. Exploitation par Israël des ressources naturelles palestiniennes

Depuis le début de l'occupation, les habitants du Territoire palestinien occupé ont progressivement perdu le contrôle de leurs terres et ressources naturelles, s'agissant en particulier de leur approvisionnement en eau. Au moment de la mise en place de l'autonomie palestinienne limitée en 1993-1994, Israël avait déjà occupé plus de 60 % du territoire total de la Cisjordanie et 40 % de la bande de Gaza, essentiellement pour y établir de nouvelles colonies de peuplement et des zones militaires d'accès réglementé²⁸.

En 2004, plus de 85 % des eaux palestiniennes provenant des nappes aquifères de Cisjordanie étaient prélevés par Israël, couvrant ainsi 25,3 % de ses besoins en eau. Les Palestiniens sont également privés de leur droit d'utiliser les ressources en eau du Jourdain et du Yarmouk. Par le passé, les agriculteurs de Cisjordanie utilisaient les eaux du Jourdain pour irriguer leurs champs, mais cette source a été polluée, Israël détournant les cours d'eau alimentant le lac de Tibériade vers le Jourdain inférieur. Par ailleurs, cette dérivation par Israël des eaux du lac de Tibériade vers le réseau national israélien de distribution a fortement réduit le débit, les Palestiniens en aval disposant d'un approvisionnement en eau limité et de mauvaise qualité²⁹.

²⁵ L. Farsakh, 1998, *Palestinian Employment in Israel 1967-1997 : A Review* (Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques), tableaux 2 et 5.

²⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 2015.

²⁷ Nations Unies, Assemblée générale, 1986, Déclaration sur le droit au développement, A/RES/41/128, New York, 4 décembre.

²⁸ Banque mondiale, 2009, *Assessment of restrictions on Palestinian water sector development*, rapport n° 47657-GZ.

²⁹ A. Kubursi et F. Naqib, 2008.

À Gaza, l'aquifère côtier, qui est la principale source d'eau naturelle, subit actuellement une sévère intrusion d'eau saline. D'autres sources, comme les eaux de ruissellement des collines d'Hébron, ont été détournées par Israël³⁰. Gaza, dont la population s'élevait seulement à 50 000 personnes avant 1948, est aujourd'hui l'une des régions les plus densément peuplées du monde en raison des déplacements et des migrations forcées consécutifs aux conflits de 1948 et 1967, et de la croissance démographique naturelle. À ce jour, plus de 2 millions de personnes vivent sous blocus total, confinées dans une bande de 365 kilomètres carrés de superficie dont la densité de population est la troisième au monde³¹.

Israël et les colons installés en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ont eu recours aux eaux palestiniennes confisquées jusqu'en 2005, date à laquelle Israël s'est retiré. En termes de consommation totale d'eau, la moyenne annuelle par habitant est de 1 959 mètres cubes en Israël, contre 238 mètres cubes pour les Palestiniens³². Actuellement, il existe environ 142 colonies en Cisjordanie, si bien que le nombre de colons israéliens équivaut approximativement à 21 % de la population palestinienne de Cisjordanie³³. Ces dernières années, le taux de croissance démographique des colonies a été supérieur non seulement à celui d'Israël, mais aussi à celui de la population palestinienne. Le nombre de colons a plus que doublé depuis les Accords d'Oslo de 1993 et 1995, et se situe actuellement entre 600 000 et 750 000 personnes. Cette évolution est encouragée et favorisée par les services offerts en matière de logement et d'éducation ainsi que par les avantages fiscaux accordés aux colons, particuliers ou entreprises³⁴.

Les politiques israéliennes concernant le foncier, l'eau et les colonies de peuplement ont eu des répercussions extrêmement négatives sur toutes les activités économiques palestiniennes. Dans le secteur agricole, elles ont surtout favorisé les migrations forcées de main-d'œuvre, dont les rangs ont grossi du fait de la prolétarisation des exploitants et travailleurs palestiniens qui furent temporairement absorbés par les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et de la construction en Israël.

Avant le début de l'occupation, le secteur agricole était le secteur prépondérant de l'économie palestinienne. Il employait en gros près du quart de la population active et assurait environ un tiers du PIB et des exportations. En Israël, l'agriculture, secteur moderne à forte intensité de capital, ne représente pas plus de 2 % du PIB et seulement 1,7 % des exportations du pays. La perte après 1967 de vastes étendues de terres agricoles dans le Territoire palestinien occupé et la limitation de l'approvisionnement en eau et des marchés de produits ont engendré une baisse substantielle de la production et de l'importance de ce secteur. En 1967, la production agricole palestinienne était, dans l'ensemble, quasi identique à celle d'Israël en termes de produits de base. La production palestinienne de tomates, de concombres et de melons représentait environ la moitié de la récolte d'Israël ; celle de prunes et de raisins était égale à celle d'Israël, tandis que celle d'olives, de dattes et d'amandes était supérieure. À cette époque, la Cisjordanie exportait 80 % de sa production totale de légumes et 45 % de sa production totale de fruits³⁵.

Les flux de main-d'œuvre palestinienne en Israël ont eu deux conséquences. D'un côté, l'on a assisté à une hausse des salaires dans l'économie intérieure qui n'a pas été induite par une quelconque hausse de la productivité. Cela a conduit à une augmentation des coûts de production, à un rétrécissement des marges bénéficiaires de la production locale et, partant, à une baisse de la compétitivité et du développement de la production agricole et industrielle nationale. De l'autre côté, l'augmentation des revenus provenant des salaires des travailleurs palestiniens en Israël a exacerbé la demande sans pour autant augmenter la

³⁰ Banque mondiale, 2009.

³¹ CNUCED, 2018.

³² A. Kubursi et F. Naqib, 2008.

³³ CNUCED, 2016, Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé, TD/B/63/3, Genève, 28 septembre.

³⁴ CNUCED, 2017b, Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé, TD/B/64/4, Genève, 10 juillet.

³⁵ A. Kubursi et F. Naqib, 2008 ; A. Kubursi, 1981, *The Economic Consequences of the Camp David Agreements* (Institut des études palestiniennes, Beyrouth).

production. Cette hausse de la demande en biens marchands s'est traduite par une augmentation des importations en provenance d'Israël pendant que la hausse de la demande en biens non échangeables s'est traduite, en partie, par une augmentation des prix.

Cette évolution, entre autres problèmes créés par l'occupation, a enclenché un processus ininterrompu de désindustrialisation et de « désagriculturation »³⁶, privant ainsi les Palestiniens de leur capacité de produire et, par ricochet, entretenant un rapport de dépendance à l'égard de l'économie israélienne et de l'aide des donateurs. Cette dépendance a fondamentalement privé l'économie du Territoire palestinien occupé de sa capacité de croître en jouissant d'une autonomie relative. Au cours de la période 1975-2014, la contribution du secteur des biens marchands au PIB a diminué de moitié, passant de 37 % à 18 %, et sa contribution à l'emploi est passée de 47 % à 23 %. L'autre explication des processus de « désagriculturation » et de désindustrialisation en cours dans le Territoire palestinien occupé réside dans l'extrême vulnérabilité de ces secteurs à la confiscation des terres et des ressources naturelles palestiniennes et dans les restrictions draconiennes qu'impose Israël aux mouvements des produits et de la main-d'œuvre palestiniens.

Depuis le début de l'occupation en 1967, les Palestiniens ont perdu l'accès à plus de 60 % des terres de Cisjordanie et aux deux tiers des terres de pâturage. À Gaza, la moitié des surfaces cultivables et 85 % des ressources halieutiques ne sont pas accessibles aux opérateurs palestiniens. De plus, Israël extrait des volumes d'eau bien supérieurs à ceux fixés à l'article 40 de l'appendice I de l'annexe III de l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza signé en septembre 1995, et confisque 82 % des eaux souterraines palestiniennes qu'il consomme à l'intérieur de ses frontières ou dans ses colonies de peuplement, les Palestiniens étant réduits à importer plus de 50 % de l'eau depuis Israël³⁷. D'après une étude de la Banque mondiale, seuls 35 % des terres palestiniennes irrigables sont irriguées, coûtant à l'économie 110 000 emplois et 10 % du PIB³⁸.

B. Transfert de ressources vers Israël, délaissement du secteur public et érosion de la marge d'action

L'annexion de l'économie palestinienne à celle d'Israël se traduit par un transfert de ressources de la première vers la seconde par de multiples canaux, dont les trois suivants. Les Palestiniens paient des droits de douane et d'autres taxes sur les produits importés de pays tiers via Israël. Selon les estimations, la moitié des taxes acquittées par les Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé revient ainsi au Trésor public israélien. L'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale réglés par les Palestiniens qui travaillent en Israël constituent la deuxième source. La troisième source de revenus est le seigneurage perçu par Israël parce que sa monnaie a cours légal dans le Territoire palestinien occupé. Le montant total de ces transferts de ressources est considérable et, selon certaines estimations, dépasse chaque année 15 % du PIB palestinien³⁹.

Malgré ces ressources substantielles, Israël n'a pas engagé dans le Territoire palestinien occupé de dépenses publiques (santé, éducation, services d'utilité publique, infrastructures, etc.) au-delà des recettes fiscales qu'il y a perçues, compte non tenu de celles versées par les consommateurs et travailleurs palestiniens et collectées en Israël. Les Palestiniens mettent en relief le mauvais état des infrastructures publiques en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ainsi que le niveau et la qualité des services publics et d'utilité publique,

³⁶ Voir W. M. Corden et J. P. Neary, 1982, Booming sector and de-industrialization in a small open economy, *Economic Journal*, vol. 92, p. 825 à 848 ; et CNUCED, 2011, *Reconstruction du secteur palestinien des biens marchands : Vers la reprise économique et la construction d'un État* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

³⁷ CNUCED, 2015, *The Besieged Palestinian Agricultural Sector* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

³⁸ Banque mondiale, 2009.

³⁹ CNUCED, 2014, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

jugés bien inférieurs à ceux des pays voisins. La médiocrité des infrastructures de base et des services publics se traduit par une fragmentation du marché et empêche la spécialisation et la réalisation d'économies d'échelle.

Les effets cumulés des restrictions imposées à l'utilisation des ressources, aux activités des entreprises et au commerce intérieur et international ont considérablement affaibli les secteurs productifs traditionnels de l'économie palestinienne et engendré des incidences structurelles majeures pour cette dernière. Celle-ci est désormais caractérisée par des carences de plus en plus marquées et des fossés qui se creusent : un déficit en ressources, un déséquilibre du marché du travail et une dépendance importante et coûteuse vis-à-vis des sources extérieures de revenus et de l'aide.

Une nouvelle situation a vu le jour, marquée par une division ciblée de la Cisjordanie et de Gaza en un certain nombre d'unités économiques très distinctes, sans réelles interrelations économiques, scindant ainsi un marché intérieur déjà restreint en plusieurs marchés encore plus petits. De surcroît, la fragmentation de l'autonomie limitée a généré un climat d'incertitude multidimensionnelle qui décourage aussi bien les investissements nationaux qu'étrangers. Un investisseur potentiel désirant démarrer une entreprise peut obtenir une licence auprès de l'Autorité nationale palestinienne, mais l'apport de capitaux, de marchandises et de personnes extérieurs pour un tel investissement suppose l'approbation des autorités israéliennes. L'incertitude est le pire ennemi de l'investissement. En appliquant ou en omettant d'appliquer les mesures susmentionnées, Israël a fait naître l'incertitude dans la vie économique ordinaire des Palestiniens, entravant ainsi les investissements et la croissance si nécessaires.

Ces mesures économiques et normes de fonctionnement imposées par Israël à l'économie palestinienne ont eu des conséquences très lourdes. La présente section fournit quelques estimations préliminaires de leurs coûts établies par la CNUCED⁴⁰.

Dans le rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale en 2016, la CNUCED a souligné que les estimations du coût de l'occupation et les éventuelles réparations ne devaient pas être perçues comme un substitut à la fin de l'occupation. En outre, il n'est pas possible d'attribuer une valeur monétaire à tous les coûts résultant d'une occupation. Les pertes auxquelles il est impossible d'attribuer une valeur monétaire comprennent, sans s'y limiter, les pertes de vies, les pertes résultant de la destruction de la vie familiale et communautaire normale, et la perte de quartiers, d'une culture, d'un foyer et d'une patrie. En conséquence, toute évaluation des coûts économiques de l'occupation ne saurait être, dans le meilleur des cas, qu'une mesure partielle d'une perte beaucoup plus grande⁴¹.

Les nombreux éléments qui ont été réunis au fil des ans attestent que l'occupation a entraîné la destruction d'actifs productifs palestiniens et l'appropriation de terres et de ressources naturelles par la Puissance occupante. L'occupation a provoqué une paupérisation de la population palestinienne, compromis sa capacité d'accéder à ses ressources et de les utiliser, et l'a privée du droit de se déplacer librement dans sa patrie et de conclure des transactions économiques et sociales normales entre Palestiniens, ainsi qu'avec ses voisins et ses partenaires commerciaux du monde entier.

Malgré la création de l'Autorité nationale palestinienne en 1994, le peuple palestinien n'a jamais exercé un contrôle souverain sur son économie et ses ressources. Les lourdes contraintes et les mesures strictes imposées par l'occupation ont étouffé l'économie palestinienne avant et après la signature des Accords d'Oslo. Ces contraintes et mesures ont entraîné l'imposition de restrictions à la circulation des personnes, de la main-d'œuvre et des biens, l'érosion systématique de la base productive, la confiscation de terres, de ressources hydriques et d'autres ressources naturelles, l'impossibilité d'accéder aux marchés internationaux, le blocus et le siège économique de la bande de Gaza depuis plus d'une décennie, et une coûteuse fragmentation de l'économie palestinienne en trois régions disparates et désintégrées (bande de Gaza, Cisjordanie et Jérusalem-Est).

⁴⁰ D'après CNUCED, 2017a.

⁴¹ Voir CNUCED, 2016.

Par ailleurs, les Palestiniens n'ont pas accès à la zone C (qui représente plus de 60 % de la superficie de la Cisjordanie), ni à plus des deux tiers des pâturages, 2,5 millions d'arbres productifs ayant en outre été détruits sous l'occupation depuis 1967. On estime que la poursuite de l'occupation de la zone C impose à l'économie palestinienne un coût évalué à environ 35 % du produit intérieur brut (PIB) et entraîne une perte de près d'un milliard de dollars en recettes fiscales.

À la date de 2005, au moins un tiers du capital physique palestinien détenu avant 2000 avait été perdu. L'occupation a étouffé le secteur industriel et obligé le secteur privé à se contenter d'activités de taille modeste caractérisées par la faiblesse de l'intensité capitalistique et de la productivité du travail, et a réduit la compétitivité sur les marchés intérieur et étrangers. Au cours de la période qui a suivi la conclusion des Accords d'Oslo, l'occupation a entraîné une régression technologique et provoqué un déclin régulier de la productivité totale des facteurs en Palestine. Si la tendance à la croissance observée avant la conclusion des Accords d'Oslo s'était maintenue, le PIB réel par habitant de la Palestine aurait été au moins deux fois plus élevé qu'à l'heure actuelle.

À Gaza, une estimation plus récente du Fonds monétaire international indique que le conflit de 2008-2009 a endommagé plus de 60 % du stock de capital total de Gaza, et que le conflit de 2014 a détruit 85 % de ce qui restait dudit stock de capital⁴². Cela signifie que 94 % du stock de capital dans la bande de Gaza a été détruit. On estime que le coût de trois opérations militaires israéliennes menées entre 2008 et 2014 a été au moins trois fois supérieur au PIB de Gaza. En outre, les restrictions imposées aux activités de pêche au large de la côte de Gaza entravent l'accès des pêcheurs palestiniens à 85 % des ressources halieutiques, et la moitié de la superficie cultivable continue d'être inaccessible pour les agriculteurs.

Dans le domaine fiscal, les fuites subies par la Palestine au profit du trésor d'Israël représentent environ 3,6 % du PIB, ou 17 % du total des recettes publiques palestiniennes, selon des estimations partielles. Si le montant de ces fuites était récupéré, il pourrait accroître la marge d'action budgétaire palestinienne et augmenter le PIB annuel d'environ 4 %, ce qui permettrait de créer quelque 10 000 emplois supplémentaires chaque année. Une évaluation détaillée de toutes les sources de fuites révélerait, selon toute probabilité, que les montants en jeu sont beaucoup plus élevés et que la perte économique globale qui en résulte est encore plus importante⁴³.

De nombreuses études ont abouti à la conclusion que, sans l'occupation, le revenu national palestinien serait au moins deux fois plus élevé qu'à l'heure actuelle. Toutefois, ainsi que l'indique le rapport présenté par la CNUCED à l'Assemblée générale en 2016, toutes les études antérieures sur les coûts économiques de l'occupation n'ont pas été réalisées dans les limites d'un cadre unique général conçu pour calculer les différents types de pertes et les coûts directs et indirects, tous secteurs économiques confondus⁴⁴. La CNUCED a conclu que les études antérieures étaient arrivées à une estimation superficielle des coûts économiques résultant de l'occupation, qui étaient bien plus importants, et a par conséquent recommandé de créer, au sein du système des Nations Unies, un cadre systématique, global, durable et fondé sur des données factuelles pour estimer et étayer les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien.

⁴² Fonds monétaire international, 2017, West Bank and Gaza : Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 31 août, p. 36.

⁴³ CNUCED, 2014.

⁴⁴ Voir CNUCED, 2016.

IV. Fondements théoriques de l'estimation des coûts de l'occupation : un climat d'incertitude multidimensionnelle

Dès les années 1940, des économistes s'étaient penchés sur les coûts, pour la société et l'individu, résultant de préjudices causés par des acteurs extérieurs⁴⁵. Ces contributions tournaient autour du principe de réparation, qui repose sur l'idée que, si un changement intervenu dans une situation donnée devait profiter à certaines personnes et nuire à d'autres, celles qui en bénéficient pourraient et devraient indemniser celles qui sont lésées, de telle sorte que, tout bien considéré, tout le monde en sorte gagnant. Cette conception de l'indemnisation de la perte économique (réparation) suppose également que la société perd en terme de bien-être la somme des pertes que subissent les individus qui la composent (biens privés), en sus des pertes en biens publics, notamment les biens que la consommation individuelle n'épuise pas et qui restent encore disponibles pour les autres membres de la communauté.

La réparation de la perte économique due à des facteurs extérieurs est synonyme d'indemnisation dans son acception juridique, en ce sens qu'il convient de réparer le préjudice causé ou les pertes subies. Une indemnisation totale signifie, essentiellement, un retour à la situation qui prévalait avant la survenance de la perte. Si la réparation prend la forme d'une restitution, la situation antérieure est alors restaurée en espèces. Si elle prend la forme d'une indemnisation partielle ou intégrale, les conséquences du préjudice sont liquidées même si la situation antérieure n'a pas été restaurée au sens strict du terme⁴⁶.

En général, une approche plus exhaustive, s'inspirant de la méthode des biens et de celle fondée sur l'utilité, permettrait de rendre compte des préjudices bien mieux que l'approche des revenus. Cependant, la méthode la plus idoine et le degré auquel la méthode des biens et celle fondée sur l'utilité sont combinées doivent dépendre du type et des caractéristiques particulières des pertes subies et du secteur économique affecté.

A. L'économie du bien-être et le coût de l'occupation⁴⁷

L'économie repose sur le postulat selon lequel l'être humain, lorsqu'il n'en est pas empêché, cherche à organiser ses affaires de manière à en retirer la plus grande satisfaction possible. Tout dispositif qui ne débouche pas sur ce résultat est inadéquat et sera rapidement remplacé par un autre donnant un niveau de satisfaction (ou d'utilité) plus élevé. En d'autres termes, les individus saisiront toutes les occasions d'obtenir la plus grande satisfaction possible, dès lors que leur volonté de faire du commerce correspond exactement à leur opportunité de le faire. Les circonstances extérieures aux conditions objectives du marché qui ne permettent pas l'obtention d'un tel résultat impliquent des niveaux d'utilité inférieurs, généralement qualifiés de perte de bien-être. L'ampleur de cette perte est matérialisée par la différence de niveau de satisfaction pouvant être atteint dans les deux situations. À défaut, elle équivaut à la réparation en espèces qui permettrait d'atteindre le niveau d'utilité le plus élevé.

La théorie économique propose trois méthodes pour déterminer le coût du préjudice et des pertes que des parties ont subies du fait de l'action d'autres parties. La première méthode (méthode des revenus) est largement utilisée, notamment dans les tribunaux du monde entier, et consiste à quantifier les pertes subies par les parties lésées en se fondant exclusivement sur les revenus qui auraient été produits si le préjudice n'avait pas eu lieu, comparés aux revenus actuels. Cela limite les pertes aux seules pertes de revenus et diminue l'éventail des préjudices et la manière dont les différentes personnes y font face. La seconde (méthode des biens) se fonde sur la méthode des revenus en ajoutant toutes les

⁴⁵ Voir J. R. Hicks, 1956, *A Revision of Demand Theory* (Oxford University Press, Oxford) et D. M. Winch, 1971, *Analytical Welfare Economics* (Penguin, Londres).

⁴⁶ Voir N. Robinson, 1944, *Indemnification and Reparations : Jewish Aspects* (Institut des affaires juives, New York).

⁴⁷ Voir Hicks, 1956, et Winch, 1971.

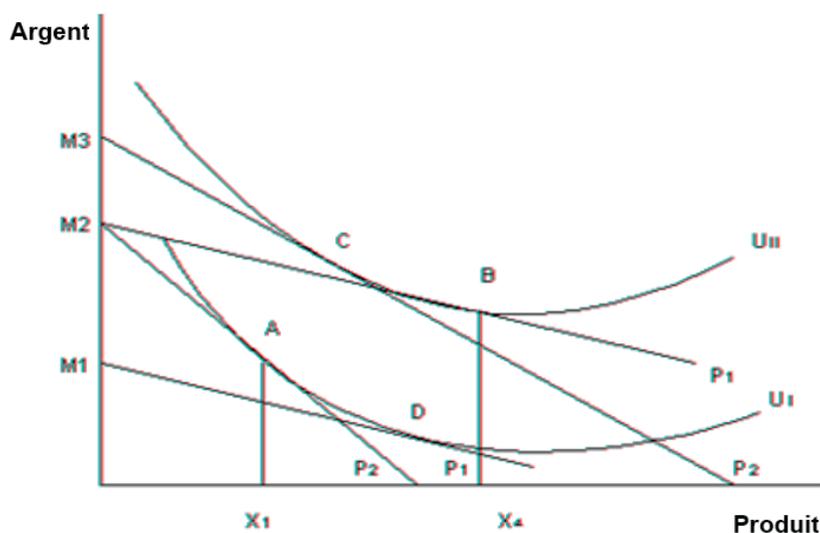
occasions manquées aux flux de revenus perdus à cause du préjudice. La troisième méthode (méthode fondée sur l'utilité) est beaucoup plus générale en ce qu'elle permet l'inclusion d'un large éventail de pertes et prend en compte les variations individuelles en réponse aux préjudices ou comme conséquences de ceux-ci. Elle repose sur deux hypothèses principales. Tout d'abord, les individus seront considérés comme mieux lotis s'ils se trouvent dans une position qu'ils ont choisie. L'utilité étant définie comme ce que l'individu tente de maximiser, il va de soi qu'il optera plutôt pour une utilité plus grande que plus faible. Une augmentation de l'utilité peut alors être perçue comme synonyme d'amélioration de la situation. Deuxièmement, l'utilité individuelle dépend entièrement du volume des produits et services consommés et des besoins ainsi satisfaits. En principe, les individus choisiront toujours de consommer une plus grande quantité, ou du moins pas une plus petite, d'un bien et de satisfaire plus largement leurs besoins plutôt que l'inverse.

Cette manière de définir la fonction de bien-être limite considérablement la forme que peuvent prendre les jugements de la valeur sociale. Si le bien-être de la société est censé dépendre exclusivement du niveau d'utilité des membres qui la composent, les seules autres appréciations des valeurs sociales à faire concernent l'importance du bien-être de l'indice d'utilité de chaque individu. Dans une société pleinement égalitaire, l'utilité de chaque personne aurait la même valeur, bien qu'une certaine forme de compatibilité interpersonnelle de l'utilité en termes cardinaux pourrait s'avérer nécessaire pour donner corps au jugement. On pourrait aussi estimer que certains membres de la société sont plus méritants que d'autres, et que leurs indices d'utilité ont plus de poids dans la fonction de bien-être.

Quelle que soit la forme choisie pour la fonction de bien-être social, il est évident que les pertes individuelles se traduisent en pertes collectives, et la fonction de bien-être social peut être utilisée pour valoriser ces pertes. Le concept de compensation développé par Hicks et Kaldor en est un exemple⁴⁸. Selon ce principe, dès lors qu'un changement dans une situation donnée a pour effet de mieux lotir certaines personnes que d'autres, les « gagnants » pourraient verser une compensation aux « perdants » de sorte que, tout bien considéré, tout le monde en tire bénéfice.

La figure ci-dessous illustre la carte d'utilité d'une personne. Le numéraire (ou l'argent comme mesure de valeur) est mesuré sur l'axe vertical et la quantité du bien X sur l'axe horizontal. Un individu qui perçoit un revenu OM_2 et achète OX_1 de X au prix P_2 atteint l'équilibre au point A sur U_1 . Si le prix baisse à P_1 , la personne achètera OX_4 de X et sera à l'équilibre au point B sur U_2 , ce qui correspond à la hausse du degré de satisfaction.

Le principe de compensation



Source : CNUCED.

⁴⁸ Voir Hicks, 1956.

On peut pour ce faire utiliser le modèle développé par Hicks : une droite est tracée avec une pente P_1 tangente à U_1 (au point D), et coupe l'axe des ordonnées en M_1 . Si le revenu de la personne diminue de M_1M_2 en même temps que le prix baisse, l'intéressé sera aussi bien nanti à D qu'il l'était à A . M_1M_2 est par conséquent une mesure monétaire du degré d'amélioration de la situation de l'individu en cas de baisse du prix et de revenus inchangés. Par ailleurs, M_1M_2 représente la compensation financière à verser à l'individu pour qu'il retrouve le niveau d'utilité initial, avant la nouvelle situation imposée. M_1M_2 est appelée variation compensatrice de la baisse du prix ou de la situation forcée.

La définition de la fonction d'utilité de chaque individu et la détermination de l'incidence sur l'utilité des situations forcées ou imposées qui entraînent une perte de bien-être sont essentielles à cette analyse. Les indices d'utilité des individus se distinguent de par les arguments qui les définissent, mais aussi de par leur nature. En règle générale, tous les éléments qui contribuent à l'utilité sont pris en compte comme arguments de ces indices. La liste serait ainsi trop longue pour toute analyse utile. Une autre possibilité consiste à regrouper ces arguments sous les rubriques suivantes : biens privés, biens publics, besoins psychologiques des individus et besoins psychologiques de la société. Les biens privés comprennent tous les produits et services désirés et achetés par les consommateurs ; les biens publics comprennent l'éducation, les services de santé, etc. ; les besoins psychologiques des individus sont très diversifiés et comprennent la tranquillité, la sécurité, l'absence de douleur, la cohésion familiale, etc. ; enfin, les besoins psychologiques de la société englobent l'identité nationale, les activités culturelles, etc.

En se fondant sur le cadre conceptuel esquissé précédemment, on a recours à une méthode éclectique pour estimer les pertes économiques subies par les Palestiniens dans les secteurs du pétrole et du gaz naturel qui sont imputables à l'occupation par Israël et aux actions et mesures qui les ont empêchés de tirer profit et de bénéficier de leurs ressources naturelles, notamment celles des secteurs précités. Si l'on se réfère à la propriété foncière en 1948, aux Accords d'Oslo ou à la résolution 181 de l'Assemblée générale, la part revenant aux Palestiniens dans les réserves de pétrole et de gaz naturel découvertes est considérable et réelle. Quelque 7,162 milliards de dollars supplémentaires pourraient être ajoutés pour prendre en compte la valeur des découvertes concernant les champs gaziers Marine 1 et Marine 2 et la valeur d'usage perdue de ces réserves sur dix-huit ans. De surcroît, l'ajout du coût d'opportunité de la perte de 1,525 milliard de barils de réserves pétrolières du champ Meged, situé sous le Territoire palestinien occupé, alourdit de 67,9 milliards le montant des pertes liées aux hydrocarbures. La liste des pertes subies par les Palestiniens en 1948 est longue ; elle a été évaluée à plus de 300 milliards de dollars⁴⁹. Les nouvelles estimations correspondent à de nouveaux coûts qui pourraient s'ajouter aux anciennes.

B. Droits de propriété, ressources controversées, pertes et régimes de compensation

La théorie des droits de propriété sert aussi de fil conducteur pour identifier et définir les périmètres et les paramètres des pertes palestiniennes et les régimes de compensation possibles pour les pallier. On a recours à deux composantes (gaz et pétrole) de ces pertes pour démontrer l'applicabilité de la théorie économique à l'estimation des pertes et aux régimes acceptables pour y faire face et sa pertinence.

En 1989, l'Institute for Social and Economic Policy in the Middle East de l'Université de Harvard a mis au point, à l'aide du théorème de Coase⁵⁰, un système de répartition des ressources hydriques afin de démontrer que les solutions efficaces en la matière sont indépendantes des droits de propriété. En d'autres termes, quel que soit le propriétaire d'une partie d'une ressource donnée, en l'absence de coûts de transaction prohibitifs, l'exploitation optimale de cette ressource apparaîtra clairement et les droits de propriété pourront être mis en avant uniquement pour répartir les coûts et les avantages dans le cadre de la solution efficace. Les résultats de Coase ont contribué à l'unitisation des champs

⁴⁹ A. Kubursi, 1988, Palestinian losses : An overview, dans S. Hadawi, dir. publ., *Palestinian Rights and Losses in 1948 : A Comprehensive Study* (Saqi Books, Londres, p. 117 à 122).

⁵⁰ R. H. Coase, 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, vol. 3, p. 1 à 44.

pétrolifères aux États-Unis en regroupant des propriétaires individuels qui se faisaient concurrence pour une ressource souterraine fixe et commune. Du fait de leur rivalité, les divers propriétaires tiraient souvent individuellement bien moins de profits que ceux dont ils auraient pu bénéficier avec une gestion conjointe de la ressource⁵¹. Les ressources pétrolières et gazières présentes dans le bassin du Levant sont source de controverses pour lesquelles les Chypriotes, les Égyptiens, les Israéliens, les Libanais, les Palestiniens et les Syriens sont en compétition. D'aucuns pourraient par conséquent penser que les sources d'énergie controversées peuvent être traitées de la même manière que les sources pétrolifères susmentionnées, à l'aide des résultats de Coase. Il faut chercher à résoudre le différend sur le pétrole et le gaz naturel dans le cadre d'une gestion partagée et non comme un jeu à somme nulle d'exploitation d'une ressource commune.

L'optimisation de la production et de la répartition du pétrole et du gaz naturel dans le cadre de la situation actuelle de domination israélienne et de l'exploitation exclusive des ressources contestées pourrait servir à légitimer le statu quo. Le recours au théorème de Coase ne peut et ne doit pas être dissocié d'une condition préalable indispensable, à savoir la reconnaissance des droits de propriété de toutes les parties au litige, avant tout accord visant à unitiser des gisements communs. La cogestion n'a de sens que lorsque les parties concurrentes connaissent à l'avance les projets, plans ou opérations commerciales y afférents, ainsi que leurs parts respectives dans le cadre de cette coopération et de ce commerce. Plus simplement, Coase précise que les ressources controversées possédées en commun doivent être reconnues et les droits de propriété des différentes parties bien définis avant toute négociation dans le but de régler les revendications et de tirer profit des opportunités commerciales et des possibilités de coopération mutuellement avantageuses. Le théorème de Coase exige une définition claire de la répartition initiale des droits de propriété des parties respectives avant de procéder à l'unitisation ou d'engager des négociations entre les parties en concurrence. Il importe de se demander quel est l'intérêt pour une partie que les bénéfices communs puissent être plus importants, si sa part ne dépasse pas celle susceptible d'être obtenue dans le cadre d'une action individuelle indépendante.

L'allocation actuelle des ressources communes partagées dans la région n'est pas le fruit d'accords, de négociations ou de principes équitables. Elle dénote en fait l'existence d'asymétries de pouvoir et la capacité des forts à imposer leur volonté aux faibles. Outre l'absence de droits de propriété clairement alloués aux Palestiniens, le processus d'attribution ne repose pas sur des principes économiques mais sur le résultat d'un processus politique asymétrique. Israël a revendiqué et utilise possiblement les ressources communes contestées bien au-delà de ce à quoi il pourrait prétendre dans le cadre de tout système rationnel et équitable de répartition, conforme au principe fondamental du droit international régissant les ressources transfrontières. On relève une profonde dichotomie entre l'équilibre des pouvoirs déterminant l'allocation actuelle de pétrole et de gaz naturel dans la région et celui des intérêts des parties régionales. Les batailles menées pour établir les droits de propriété peuvent engendrer des écarts économiques importants et persistants entre les valeurs potentielles et celles réalisées⁵².

Tout porte à croire que la logique du théorème de Coase et ses résultats pourraient se révéler efficaces dans cette situation, mais à plusieurs conditions : il faut que les parties rivales sachent, avant toute mise en place d'un système de gestion conjointe ou réalisation de transactions commerciales, quelles seront les parts respectives qu'elles en tireront ; il faut par ailleurs que les coûts de transaction et de contrôle soient faibles. Il importe donc également de réduire les coûts de transaction liés aux mécanismes d'allocation et de suivi, compte tenu notamment de la situation actuelle de défiance et de conflit. Il est tout aussi nécessaire de créer une structure de suivi indépendante et transparente capable de régler les différends et de fournir des informations fiables et factuelles sur les rentes individuelles et conjointes.

⁵¹ G. D. Libecap et S. N. Wiggins, 1985, The influence of private contractual failure on regulation : The case of oil field unitization, *The Journal of Political Economy*, vol. 93 4), p. 690 à 714.

⁵² J. Kim et J. T. Mahoney, 2002, Resource-based and property rights perspectives on value creation : The case of oil field unitization, *Managerial and Decision Economics*, vol. 23, p.225 à 245.

Il est toutefois clair que les ressources du bassin du Levant sont partagées, communes, qu'elles ne suivent pas les frontières politiques et ne doivent pas être exploitées par une partie à l'exclusion des autres, en recourant à des menaces ou à la force militaire. L'équilibre des intérêts devrait prévaloir sur celui des forces et il conviendrait d'élaborer un principe de répartition raisonnable et équitable pour remédier aux asymétries et aux anomalies actuelles. C'est la clef du succès dans l'intérêt de la paix et de la justice naturelle.

De nombreux précédents internationaux fournissent de bons exemples. Les travaux et l'expérience de la Commission mixte internationale qui est chargée de la répartition des eaux limitrophes en Amérique du Nord, notamment dans la région des Grands Lacs, constituent un exemple particulièrement éloquent en la matière⁵³. Les parts respectives sont allouées en fonction de la façade lacustre, mais de nombreux autres mécanismes de répartition pourraient également être utilisés (importance démographique, écart de revenu par habitant par rapport à la médiane, droits historiques, etc.).

⁵³ Les États-Unis et le Canada « ont créé la Commission mixte internationale parce qu'ils reconnaissent que chacun des deux pays subit les effets des activités de l'autre dans les réseaux lacustres et fluviaux le long de la frontière. Les deux pays collaborent à la gestion judicieuse de ces eaux en vue de les protéger au profit des générations d'aujourd'hui et de demain » (voir www.ijc.org/fr/qui/role).

V. Pétrole et gaz naturel dans le Territoire palestinien occupé et le bassin du Levant

Après l'occupation par Israël de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, en 1967, le contrôle des terres, des ressources naturelles et de l'eau a été au cœur du conflit israélo-palestinien, l'acquisition des ressources naturelles ou la séparation de la population palestinienne ayant toujours joué un rôle majeur dans les relations entre Israël et les Palestiniens.

À Gaza, l'occupation israélienne a empêché les Palestiniens d'exploiter leurs ressources énergétiques et le gaz naturel reste inutilisé dans les eaux palestiniennes. Le blocus imposé par Israël à la bande de Gaza depuis 2007⁵⁴ a rendu plus difficile encore l'accès aux gisements de gaz et aux milliards de dollars qu'ils représentent.

De nombreux géologues et économistes spécialisés dans les ressources naturelles ont confirmé séparément que le sous-sol du Territoire palestinien occupé contient d'importantes réserves de pétrole et de gaz naturel. Les Palestiniens sont cependant confrontés à un obstacle majeur qui les empêche d'exploiter et de tirer profit de ces richesses, à savoir l'occupation par Israël qui, depuis 1967, contrôle la plupart des ressources naturelles palestiniennes et leur exploitation⁵⁵.

D'après les estimations établies dans le cadre d'études scientifiques sur les ressources pétrolières et gazières non découvertes du Territoire palestinien occupé, des couches de sédiments, abritant d'importantes quantités de pétrole, se trouveraient à des profondeurs allant de 1 000 à 6 000 mètres et où règnent des températures comprises entre 60 et 150° C, tandis que le gaz naturel serait présent à des profondeurs moindres⁵⁶.

La province du bassin du Levant couvre environ 83 000 kilomètres carrés de la Méditerranée orientale. Cette région est délimitée à l'est par la zone transformante du Levant, au nord par la faille de Tartous, au nord-ouest par le mont sous-marin Eratosthène, à l'ouest et au sud-ouest par la frontière de la province du cône du delta du Nil et au sud par la limite des structures de compression du Sinaï. Selon les estimations moyennes du Service géologique des États-Unis (USGS), la province du bassin du Levant abriterait 1,7 milliard de barils de pétrole récupérables et 122 000 milliards de pieds cubes de gaz récupérables (carte 1)⁵⁷.

Cela signifie que ce bassin est l'une des ressources en gaz naturel les plus importantes au monde. Comme mentionné précédemment, ces découvertes ne coïncident pas avec les frontières politiques. Il s'agit de ressources communes partagées, dont l'exploitation par l'une ou l'autre partie réduit la part des parties voisines. Ces gisements pourraient être unifiés et exploités au nom de l'ensemble des parties dont les droits de propriété doivent être préalablement établis. Le principe économique d'efficacité prescrit un tel regroupement qui ne peut être garanti que si les parties conviennent d'une formule de partage équitable, engendrant des coûts de surveillance limités et faibles. Pour les Palestiniens, les gisements qu'abrite leur sous-sol, mais aussi l'ensemble des réserves communes, constituent un enjeu de taille.

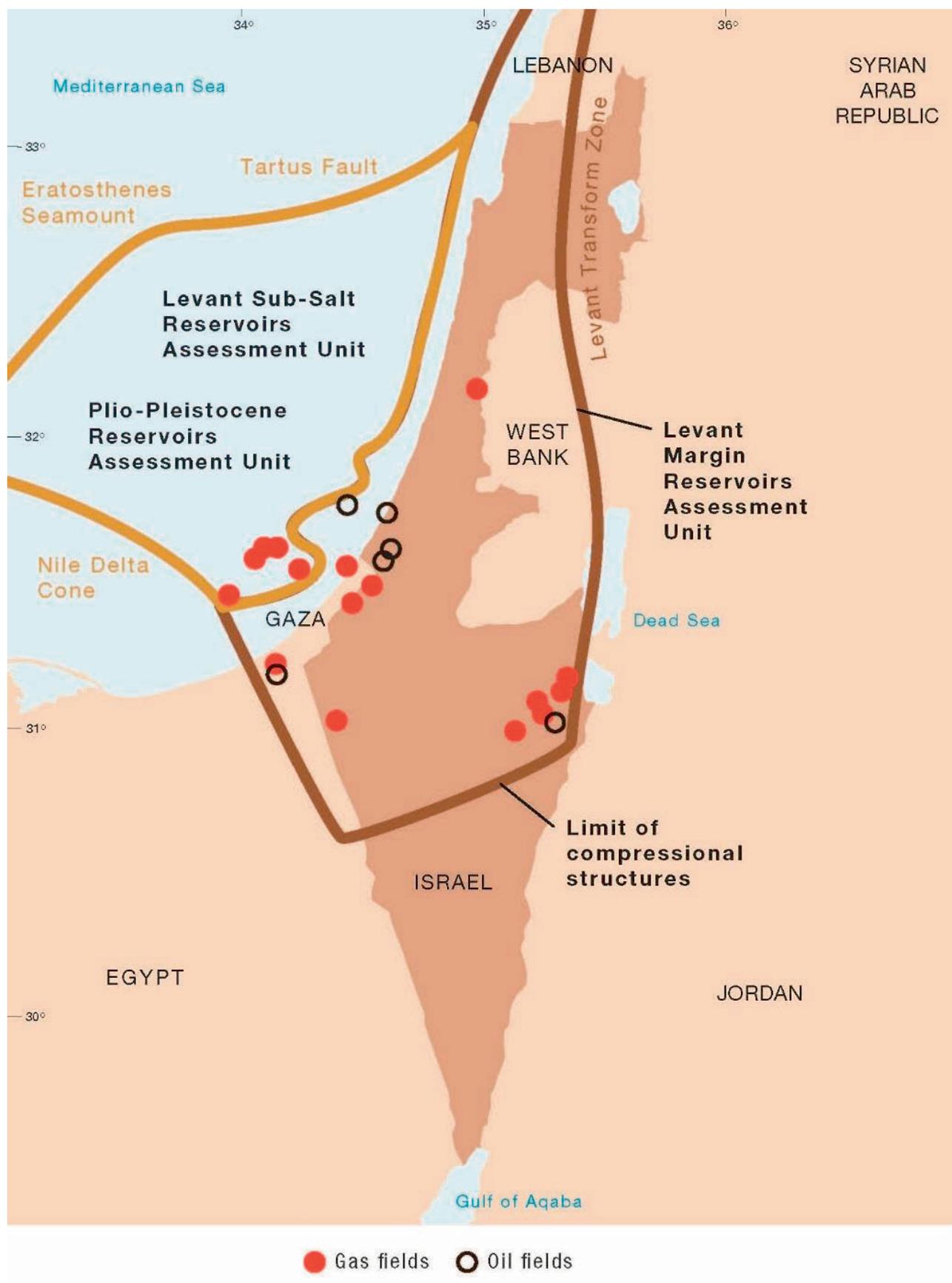
⁵⁴ Banque mondiale, 2017, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 18 septembre.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Voir <https://english.palinfo.com/news/2017/10/21/Palestinian-oil-and-gas-wealth-under-Israel-s-control>.

⁵⁷ USGS, 2010 (voir note de bas de page 4).

Carte 1. Emplacement des trois unités d'évaluation dans la province du bassin du Levant en Méditerranée orientale



Source : CNUCED, d'après l'USGS, 2010, fig. 1 (voir note de bas de page 4).

A. Les champs de gaz naturel de Gaza et le champ pétrolier de Meged en Cisjordanie

Découvertes de gaz naturel au large des côtes de Gaza

Un article récent présente un bon aperçu des découvertes de gaz naturel au large des côtes de Gaza et des négociations israélo-palestiniennes concernant l'exploitation conjointe des champs gazéifères⁵⁸. Voici un résumé de certains des principaux points abordés.

Dans le cadre de l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza (connu sous le nom d'Accord d'Oslo II), signé en 1995⁵⁹ qui confère à l'Autorité nationale palestinienne juridiction maritime sur ses eaux jusqu'à 20 milles marins de la côte, l'Autorité nationale palestinienne a signé, en novembre 1999, un contrat de vingt-cinq ans avec BG Group à des fins de prospection gazière. Plus tôt dans l'année, la société avait découvert un important gisement de gaz (Gaza Marine) situé entre 17 et 21 milles marins au large de la côte de Gaza. En 2000, BG Group a foré deux puits sur le champ et réalisé des études de faisabilité qui ont donné de bons résultats.

Grâce à des réserves estimées à 1 000 milliards de pieds cubes de gaz naturel de bonne qualité, la production palestinienne permettrait d'envisager des exportations après satisfaction de la demande de sa population. Selon les termes du contrat d'une durée de vingt-cinq ans, BG Group disposait de 90 % des parts de la licence d'exploitation et l'Autorité nationale palestinienne de 10 %, jusqu'au début de la production de gaz. La part de l'Autorité nationale palestinienne devait ensuite être portée à 40 %, dont 30 % seraient détenus par la Consolidated Contractors Company, qui développait le projet. En juillet 2000, l'Autorité nationale palestinienne a approuvé le plan de développement de BG Group incluant la construction, pour un coût estimé à 150 millions de dollars, d'un oléoduc reliant les champs de gaz en mer à Gaza⁶⁰.

En juillet 2000, le Premier Ministre israélien a autorisé l'entreprise BG Group à forer le premier puits, Marine 1, dans le cadre de la reconnaissance politique par Israël que celui-ci relevait de la juridiction de l'Autorité nationale palestinienne⁶¹. L'autorisation de forage du deuxième puits accordée par le Premier Ministre et la présence avérée de gaz dans les deux puits (Marine 1 et Marine 2) semblaient augurer une manne potentielle pour le peuple palestinien, renforçant ainsi sa quête de justice et de souveraineté et la viabilité économique d'un futur État⁶².

Le 27 septembre 2000, juste avant le début de la deuxième Intifada, le Président de l'Autorité nationale palestinienne, accompagné de représentants de la Consolidated Contractors Company et des médias, a allumé la flamme de la tour de forage de la plateforme d'exploration en mer de BG Group, attestant de la présence de gaz⁶³. L'accord conclu entre l'Autorité nationale palestinienne, BG Group et Consolidated Contractors Company comprenait l'exploitation du gisement et la construction d'un gazoduc⁶⁴. La licence dont dispose BG Group couvre toute la zone maritime au large de Gaza, laquelle est contiguë à plusieurs installations gazières israéliennes en mer (cartes 1 et 2).

Les négociations entre la société BG Group, l'Autorité nationale palestinienne et le Gouvernement israélien ont été engagées en 2000 dans le cadre des Accords d'Oslo. La conclusion d'un accord est apparue comme un bon moyen de mettre en adéquation les besoins énergétiques israéliens et l'approvisionnement palestinien, d'aucuns faisant remarquer que les Palestiniens comme les Israéliens en tireront profit dès lors qu'ils seront en mesure de coopérer dans le cadre d'un partenariat aux enjeux considérables, sachant

⁵⁸ Antreasyan, 2013, p. 30 à 33.

⁵⁹ Institut des études palestiniennes, 1996, The peace process : The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip, *Journal of Palestine Studies*, vol. 25 (2), p. 123 à 140.

⁶⁰ Antreasyan, 2013 ; L. Baron, 2007, British Gas meets P[N]A on deal with Israel, *Globes*, 11 avril.

⁶¹ *Ma'ariv*, 2000, Israel waives right to drill gas in gesture to Palestinians on eve of summit, 7 juillet.

⁶² Antreasyan, 2013.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ M. Chossudovsky, 2018, War and natural gas : The Israeli invasion and Gaza's offshore gas fields, *Global Research*, 15 décembre.

qu'ils ont besoin les uns des autres pour exploiter de manière efficace ces réserves extracôtières⁶⁵. Il n'a toutefois pas été précisé que l'efficacité est nécessaire mais pas suffisante pour la coopération. Les modalités de la coopération et les parts respectives dans la répartition de la rente tirée des gains d'efficacité réalisés sont beaucoup plus importantes.

En juin 2000, BG Group a proposé de fournir du gaz naturel provenant d'Égypte, de Gaza et d'Israël (des champs au large d'Ashkelon) à l'entreprise publique Israel Electric Corporation. Deux autres groupes proposaient également à Israël des contrats d'approvisionnement à long terme, à savoir Yam Thetis, un consortium constitué de trois entreprises israéliennes et d'une société américaine (Samedan), qui s'était opposé à l'octroi par Israël de droits de forage dans les eaux palestiniennes, et l'East Mediterranean Gas Company, une entreprise commune appartenant à la société israélienne Merhav, à la société Egyptian General Petroleum Corporation et à d'autres. Israel Electric Corporation a refusé d'acheter du gaz de Gaza, arguant qu'il était plus cher que le gaz égyptien. Les médias publics ont pourtant laissé entendre que ce refus était à caractère politique et était dicté par le Premier Ministre nouvellement élu en 2001. Cependant, en mai 2002, sous l'insistance du Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Premier Ministre israélien a accepté de négocier un accord portant sur la fourniture annuelle de 50 milliards de pieds cubes de gaz palestinien sur une période de dix à quinze ans. Or en 2003, ce dernier est à nouveau revenu sur sa position, et a refusé le versement de fonds à l'Autorité nationale palestinienne, affirmant qu'il pourrait servir à soutenir le terrorisme. Toutefois, en avril 2007, le Gouvernement israélien a approuvé la proposition du nouveau Premier Ministre de rouvrir les discussions avec BG Group concernant l'acquisition par Israël, à compter de 2009, de 50 milliards de pieds cubes de gaz palestinien pour 4 milliards de dollars par an. Il a été avancé que cette opération serait source d'avantages mutuels jugés de nature à instaurer un climat propice à la paix⁶⁶.

Israël contrôle les champs de gaz naturel au large de la côte de Gaza

L'environnement politique a une nouvelle fois changé le 14 juin 2007, avec l'installation d'un nouveau Gouvernement à Gaza et la scission politique et administrative avec la Cisjordanie. Le Gouvernement de Gaza a déclaré qu'il allait modifier les termes du contrat, s'agissant en particulier de la part palestinienne qui était alors de 10 %⁶⁷. En septembre 2007, un ancien chef de cabinet israélien a vivement conseillé au Gouvernement israélien de ne pas conclure d'accord avec BG Group au motif que le transfert par Israël de 1 milliard de dollars « sur des comptes bancaires locaux ou internationaux au nom de l'Autorité nationale palestinienne équivaldrait pour ce pays à financer la terreur à ses dépens »⁶⁸.

L'opération militaire menée par Israël à Gaza en décembre 2008 a marqué un tournant et a eu des incidences sur le contrôle des réserves stratégiques de gaz naturel en mer. Dans le sillage de cette opération, les gisements de gaz palestiniens ont été placés sous contrôle d'Israël, en faisant fi du droit international. La question de la souveraineté sur les champs gaziers de Gaza est déterminante. D'un point de vue juridique, et fort de la discussion précédente, les réserves de gaz appartiennent au Territoire palestinien occupé.

Après la mort du Président de l'Autorité nationale palestinienne, la division entre la Cisjordanie et Gaza et les trois opérations militaires menées à Gaza par Israël, ce dernier a pris le contrôle de facto des réserves de gaz naturel situées au large du littoral de Gaza. BG Group a négocié avec le Gouvernement d'Israël⁶⁹, court-circuitant ainsi l'Autorité en place à Gaza en ce qui concerne les droits liés à la prospection et à l'exploitation des gisements de gaz.

⁶⁵ W. A. Orme Jr., 2000, Gas deposits off Israel and Gaza opening vision of joint ventures, *New York Times*, 15 septembre.

⁶⁶ Antreasyan, 2013.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Antreasyan, 2013 ; L. Baron, 2007, Yaalon : Cancel British Gas deal, it might finance terrorism, *Globes*, 21 septembre.

⁶⁹ Antreasyan, 2013 ; M. Houk, 2007, Six months of negotiations may open way to long-term Israeli deal to buy Gaza gas, *Al-Mubadara*, 26 mai.

En avril 2007, le Gouvernement israélien avait approuvé la proposition faite par le Premier Ministre concernant l'achat de gaz à l'Autorité nationale palestinienne. Le contrat proposé était de 4 milliards de dollars et les profits envisagés de 2 milliards de dollars, dont 1 milliard irait aux Palestiniens. Mais ce n'est pas ainsi que le Gouvernement israélien envisageait le partage des recettes avec le Territoire palestinien occupé. Une équipe de négociateurs israéliens a été constituée par le Cabinet israélien afin d'arriver à un accord avec BG Group en écartant à la fois le Gouvernement du Hamas et l'Autorité nationale palestinienne : « Les autorités de la Défense israéliennes veulent que les Palestiniens soient payés en biens et en services, et insistent pour que le Gouvernement du Hamas ne reçoive aucun argent », l'objectif était avant tout de rendre caduc le contrat signé en 1999 entre BG Group et l'Autorité nationale palestinienne⁷⁰.

En vertu de l'accord proposé en 2007 avec BG Group, le gaz palestinien des puits marins de Gaza devait être acheminé au port israélien d'Ashkelon par un gazoduc sous-marin, transférant ainsi à Israël le contrôle de la vente du gaz naturel. Cependant, le plan a échoué et les négociations ont été suspendues ; le chef des services de renseignement israéliens s'est opposé à la transaction pour des raisons de sécurité, craignant que les recettes engrangées ne servent à financer le terrorisme⁷¹.

L'intention d'Israël était d'exclure la possibilité que des redevances soient payées aux Palestiniens. En décembre 2007, BG Group s'est retiré des négociations avec Israël, avant de fermer son bureau dans le pays en janvier 2008. En juin 2008, les autorités israéliennes ont pris contact avec BG Group en vue de reprendre les négociations cruciales relatives à l'achat du gaz naturel de Gaza ; les directeurs généraux du Ministère des finances et du Ministère des infrastructures nationales, de l'énergie et des ressources en eau d'Israël « ont convenu d'informer BG Group qu'Israël souhaitait renouer les pourparlers. Les sources ont ajouté que BG Group n'a pas encore répondu officiellement à la requête d'Israël, mais que des cadres de la compagnie viendraient probablement en Israël dans quelques semaines afin de discuter avec des officiels du Gouvernement »⁷².

Comme avancé dans une étude, la décision d'accélérer les négociations avec BG Group coïncidait, chronologiquement, avec la planification d'une opération militaire israélienne à Gaza. Il semble qu'Israël s'empressait de conclure un accord avec BG Group avant l'opération militaire, dont la planification était déjà à un stade avancé⁷³. Selon certaines sources, les plans de l'opération militaire à Gaza ont été amorcés six mois ou plus avant sa mise en œuvre en décembre 2008⁷⁴. Qui plus est, le Gouvernement israélien, qui était au courant de la planification d'une opération militaire, envisageait aussi un nouvel accord politico-territorial « d'après-guerre » pour la bande de Gaza. En fait, les négociations entre BG Group et les responsables israéliens étaient en cours en octobre 2008, soit deux à trois mois avant le début de l'opération militaire de décembre 2008.

En novembre 2008, les Ministères israéliens des finances et des infrastructures nationales, de l'énergie et des ressources en eau ont sommé Israel Electric Corporation (IEC) d'entamer des négociations avec BG Group concernant l'achat de gaz naturel de ses concessions en mer à Gaza⁷⁵. Les directeurs généraux des deux Ministères ont informé le chef de la direction d'IEC « de la décision du Gouvernement de permettre aux négociations d'aller de l'avant, conformément à la proposition cadre approuvée plus tôt cette année » et le conseil d'administration d'IEC a « approuvé les principes de la proposition cadre. Les pourparlers avec BG Group commenceront dès que le conseil d'administration approuvera l'exemption pour l'offre »⁷⁶.

⁷⁰ Chossudovsky, 2018.

⁷¹ M. Yaalon, 2007, Does the prospective purchase of British Gas from Gaza threaten Israel's national security ? Le CAPE de Jérusalem (Centre des affaires publiques et de l'État), 19 octobre.

⁷² Chossudovsky, 2018.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ B. Ravid, 2008, Operation « Cast Lead » : Israeli Air Force strike followed months of planning, Global Research, 28 décembre.

⁷⁵ Chossudovsky, 2018.

⁷⁶ Ibid.

À la suite de l'opération militaire israélienne à Gaza en décembre 2008, un nouvel arrangement territorial a vu le jour, avec notamment la militarisation de la totalité du littoral de Gaza et la confiscation des champs gaziers palestiniens, sous souveraineté israélienne sur les zones maritimes de Gaza. Ainsi, les gisements de gaz naturel de Gaza ont été, en violation du droit international, intégrés de facto aux installations israéliennes en mer adjacentes à celles de la bande de Gaza (carte 2)⁷⁷.

Ces diverses installations en mer sont aussi reliées au couloir de transport énergétique d'Israël, qui se prolonge du port d'Eilat, port maritime terminal du pipeline sur la mer Rouge, au terminal du pipeline à Ashkelon, et vers Haïfa au nord. Le corridor se rattacherait éventuellement par un pipeline israélo-turc, actuellement à l'étude, au port turc de Ceyhan. Ce dernier est le terminal du pipeline trans-caspien Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC). « Ce qui est envisagé, c'est de relier le pipeline BTC au pipeline trans-israélien Eilat-Ashkelon, aussi connu sous le nom de Tipline d'Israël. »⁷⁸.

En 2018, dix-huit ans s'étaient écoulés depuis le forage des puits Marine 1 et Marine 2. Compte tenu de l'impossibilité pour l'Autorité nationale palestinienne d'exploiter ces gisements, les pertes accumulées se chiffrent en milliards de dollars. Par conséquent, le peuple palestinien a été privé des bénéfices tirés de l'utilisation de cette ressource naturelle pour financer son développement socioéconomique et satisfaire ses propres besoins énergétiques pendant toute cette période.

⁷⁷ M. Chossudovsky, 2006, The war on Lebanon and the battle for oil, Global Research, 23 juillet ; Chossudovsky, 2018, cartes 1 et 2.

⁷⁸ Ouvert en juin 2005, le pipeline Bakou-Tbilissi-Ceyhan (dit pipeline BTC) traverse l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie ; British Petroleum est le principal membre du consortium BTC (voir Chossudovsky, 2006 ; Chossudovsky, 2018 ; et https://fr.wikipedia.org/wiki/Ol%C3%A9oduc_Bakou-Tbilissi-Ceyhan).

Carte 2. Israël et les zones relevant de l'Autorité nationale palestinienne



Source : CNUCED, d'après Chossudovsky, 2018.

1. Le champ pétrolier et gazier de Meged

Les pertes subies par le peuple palestinien sous occupation ne se limitent pas à Marine 1 et Marine 2. D'autres sont également liées à la prise de contrôle par Israël du champ pétrolier et gazier de Meged, situé dans la zone C de la Cisjordanie occupée. Israël soutient que ce champ se trouve à l'ouest de la ligne d'armistice de 1948, et pourtant la majeure partie du gisement est sous le Territoire palestinien occupé depuis 1967. L'Autorité palestinienne de l'énergie et des ressources naturelles et le Ministère israélien des infrastructures nationales, de l'énergie et des ressources en eau sont les deux entités en litige, chargées de la gestion des ressources pétrolières et gazières. Découvert dans les années 1980, Meged est entré en exploitation en 2010. Ses réserves sont estimées à quelque 1,525 milliard de barils de pétrole, et abritent aussi du gaz naturel. Le potentiel du champ Meged sujet à controverses oscille entre 375 et 534 barils par jour⁷⁹. Le tableau 1 illustre la répartition des droits d'exploration pour le pétrole et le gaz naturel sur le Territoire palestinien occupé (Gaza et Cisjordanie).

Tableau 1. Droits d'exploration sur le Territoire palestinien occupé

	Droits d'exploration d'un champ pétrolier en Cisjordanie	Droits d'exploration de Gaza Marine
Sociétés et partenariats	Consortium national dirigé par le Fonds d'investissement palestinien	BG Group et Consolidated Contractors Company
Parts de sociétés individuelles	..	10-90 %
Investissement total	..	800 millions de dollars
Questions ou litiges d'ordre juridique	Litige concernant l'accès à la zone C nécessaire à l'exploitation du site	Refus d'Israël d'acheter du gaz provenant de ce gisement

Sources : Offshore Technology, 2019, Gaza Marine gas field, disponible à l'adresse suivante : www.offshore-technology.com/projects/gaza-marine-gas-field/ ; Fonds d'investissement palestinien, 2019, Palestine's oil and gas resources : Prospects and challenges, disponible à l'adresse suivante : <http://www.pif.ps/en/article/36/Palestine%E2%80%99s-Oil-and-Gas-Resources-Prospects-and-Challenges>.

2. Estimation de la valeur du pétrole et du gaz naturel dans le Territoire palestinien occupé et des coûts de l'occupation

D'après les chiffres généralement convenus, les réserves prouvées de gaz naturel des gisements Marine 1 et Marine 2 situés au large de Gaza et sous contrôle israélien, s'élèvent à 1 400 milliards de pieds cubes (tableau 2). Sur la base du prix moyen de 3,852 dollars par 1 000 pieds cubes de gaz naturel sur la période 2012-2017⁸⁰, la valeur totale de ces réserves dépasse les 5,392 milliards de dollars. Après déduction du montant de l'investissement lié à l'exploitation des gisements (avec un ratio de 0,148368 de coût d'investissement sur la valeur de la production) établi à 800 millions de dollars⁸¹, on obtient une valeur nette de 4,592 milliards de dollars. Les réserves prouvées de pétrole dans le Territoire palestinien occupé sont quant à elles estimées à 1,525 milliard de barils. À 65 dollars le baril (il s'agit du prix au moment de l'élaboration de la présente étude ; il n'est toutefois pas constant et a dépassé 120 dollars par baril en 2017)⁸², la valeur totale de ces réserves est estimée à 99,1 milliards de dollars. Il convient de reconnaître que les prix utilisés sont bruts de coût de production, mais vu les fortes fluctuations du prix de l'énergie au cours de la dernière décennie, les prix actuels (au moment de l'élaboration de cette étude), servent de variables

⁷⁹ Voir www.givot.co.il/Upload/Documents/2013רזרבות.pdf.

⁸⁰ Voir www.eia.gov/dnav/ng/ng_pri_sum_a_EPG0_PEU_DMcf_a.htm. Le calcul du prix moyen de 3,852 dollars est fondé sur les prix au comptant et les prix futurs du gaz naturel à la New York Mercantile Exchange pour quatre contrats différents.

⁸¹ Fonds d'investissement palestinien, 2019.

⁸² *The Wall Street Journal*, 2016, Barrel breakdown, 15 avril, disponible à l'adresse suivante : <http://graphics.wsj.com/oil-barrel-breakdown/>.

de substitution pour déterminer la valeur actuelle nette normalisée afin déterminer la valeur de ces réserves⁸³. En se fondant sur un coût de production moyen par baril de 23,50 dollars dans la région⁸⁴, le prix net passe à 41,50 dollars et l'estimation nette à 63,288 milliards de dollars. Par conséquent, les pertes pour les Palestiniens liées à leurs réserves pétrolifères et gazières s'élèvent à 67,88 milliards de dollars. Cette estimation de l'évaluation des réserves prouvées est supérieure encore si l'on ajoute les pertes des intérêts créditeurs (ou le taux de rendement des investissements non réalisés).

Les réserves Marine 1 et Marine 2 ont été découvertes en 1999 et BG Group a entrepris le forage de puits gaziers en 2000. En théorie, les Palestiniens auraient pu monétiser ces gisements et investir la valeur nette de 4,592 milliards de dollars depuis maintenant dix-huit ans. En partant d'un taux de rendement annuel réel faible de 2,5 %, les Palestiniens ont déjà perdu quelque 2,570 milliards de dollars de par la privation de l'exercice de leur droit à l'exploitation de leurs ressources naturelles, garanti par le droit international. Aussi longtemps qu'Israël interdira aux Palestiniens d'exploiter les réserves de pétrole et de gaz naturel qui sont les leurs, le montant total des coûts d'opportunité et des coûts de l'occupation supportés par les Palestiniens ne cessera de s'alourdir.

Tableau 2. Réserves de pétrole, de gaz naturel et de schiste bitumineux dans le Territoire palestinien occupé (moyennes)

Réserves probables de pétrole	1,5 milliard de barils
Réserves probables de gaz naturel	1 400 milliards de pieds cubes standard
Réserves prouvées de schiste	..

Sources : *Al-Monitor*, 2017, Amid reconciliation efforts, Palestine sets its eyes on Gaza gas field, 15 octobre, disponible à l'adresse suivante : www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/palestine-gaza-marine-field-excavation-works-natural-gas.html ; https://en.wikipedia.org/wiki/Meged_oil_field.

B. Pétrole et gaz en Israël : nouvelles découvertes

Parvenir à la sécurité énergétique est depuis longtemps une priorité pour les décideurs politiques israéliens. Vu la faiblesse de sa production intérieure, Israël est tributaire des importations d'énergie. En 2012, seuls 13,4 % du bilan énergétique israélien (24 277 000 tonnes d'équivalent pétrole) ont été produits dans le pays. Les importations d'énergies primaires, à savoir de pétrole brut (49,3 % du bilan énergétique total) et de charbon (35,4 %) ont servi à satisfaire la demande intérieure⁸⁵. Ces importations venaient de loin, y compris d'Iran – avant la révolution islamique de 1979 – pour ce qui est du pétrole, et d'Afrique du Sud, d'Australie, des États-Unis d'Amérique et de Pologne s'agissant du charbon, contournant ainsi les mesures de boycott complet mises en œuvre par la Ligue des États arabes en réponse à la création d'Israël⁸⁶. Le tableau 3 présente la production de pétrole ainsi que la production et consommation de gaz naturel par Israël.

Le partenariat établi en 1999 entre des compagnies privées, notamment la société américaine Noble Energy et des membres du groupe israélien Delek, est à l'origine de la découverte d'importants gisements de gaz naturel dans les eaux israéliennes, dont les champs gaziers de Noa et Mari en 1999 et 2000, respectivement. Le gisement de Mari abritait quelque 1 100 milliards de pieds cubes de gaz naturel. En 2009, de vastes réserves de gaz ont été mises à jour dans le champ de Tamar ; ses 11 000 milliards au moins de

⁸³ Une meilleure façon d'estimer la valeur des réserves consisterait à déterminer la valeur actualisée des revenus nets sur la durée de vie des gisements. Cette durée de vie équivaut au ratio réserves/taux de production annuelle.

⁸⁴ *The Wall Street Journal*, 2016.

⁸⁵ N. Sachs et T. Boersma, 2015, The energy island : Israel deals with its natural gas discoveries, Policy paper No. 35, Foreign Policy at Brookings.

⁸⁶ Ibid. Le boycott commercial complet était à la fois direct et indirect, avec une menace de boycott des entreprises de tout secteur entretenant des relations d'affaires avec Israël. Le boycott indirect s'est largement atténué dans les années 1990, à la suite des Accords d'Oslo.

pieds cubes de réserves prouvées sont suffisantes pour alimenter le marché intérieur israélien pendant des décennies. En 2010, ce même consortium a découvert plus au large le gisement Leviathan, censé renfermer deux fois plus de gaz que le champ Tamar⁸⁷. Le tableau 4 illustre les réserves israéliennes de pétrole, de gaz naturel et de schiste bitumineux.

La découverte de réserves de gaz naturel en Israël ne garantit cependant pas que ces ressources arriveront sur le marché. Pour cela, il faut que la demande soit suffisante pour justifier les investissements et que l'infrastructure requise pour acheminer le produit soit en place. De plus, un cadre réglementaire stable et prévisible et un climat d'investissement favorable sont nécessaires pour inciter les acteurs privés à investir. C'est d'autant plus important pour les questions relatives à la fiscalité, aux licences d'exportation, à la possibilité d'une action antitrust ou de contrôles des prix et aux prescriptions en matière d'environnement. La loi sur le pétrole, qui réglementait pour la première fois l'exploration et la production et offrait des conditions avantageuses à la prospection, remonte à 1952, peu après la création de l'État d'Israël. Elle a été modifiée en 1965 afin d'encourager davantage les investissements étrangers dans les activités d'exploration. Après les découvertes de gisements en Méditerranée orientale, un débat public s'est engagé sur ces conditions. Les problèmes sont complexes et n'ont pas encore été tranchés, car les enjeux économiques et stratégiques de ce débat étaient et sont encore considérables⁸⁸.

Tableau 3. Production de pétrole et production et consommation de gaz naturel en Israël

Année	Production de pétrole (en barils/jour)	Production de gaz naturel (en millions de mètres cubes)	Consommation de gaz naturel (en millions de mètres cubes)
2001	80	10	..
2003	2 740	200	..
2004	..	..	1 200
2005	..	792	1 600
2006	100	2 350	2 300
2007	5 966	..	2 700
2008	..	1 190	3 700
2009	3 806	1 550	4 200
2010	4 029	1 550	4 200
2011	100	..	..
2012	5 839	..	..
2013	..	6 860	..
2014	..	7 900	7 600
2015	390	8 500	..
2016	390	..	9 500*
2018	..	..	10 100*
2020	..	..	11 100*
2022	..	..	11 700*
2024	..	..	13 000*
2026	..	..	14 300*
2028	..	..	15 300*
2030	..	..	16 800*

Sources : www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=is&v=88 (production de pétrole) ;
www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=is&v=136 (production de gaz naturel) ;
https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_gas_in_Israel (consommation).

* Estimations.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

Tableau 4. Réserves de pétrole, de gaz naturel et de schiste bitumineux en Israël (moyennes)

Réserves prouvées de pétrole	11,5 millions de barils
Réserves prouvées de gaz naturel	11 850 milliards de pieds cubes standard
Réserves estimées de gaz naturel	38 000 milliards de pieds cubes standard
Réserves estimées de schiste	300 milliards de tonnes

Sources : https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_gas_in_Israel ; https://en.wikipedia.org/wiki/Oil_shale_in_Israel ; www.zionoil.com/updates/oil-in-israel-top-10-pivotal-facts/.

D'après une étude, les décideurs chargés des nouvelles découvertes énergétiques ont pris note du mécontentement public en Israël. Une vague de protestations a éclaté en 2011 pour réclamer une réforme sociale et une répartition plus équitable des revenus et des richesses, les manifestants scandant le slogan « le peuple exige la justice sociale ! ». S'en est suivi un changement dans la politique israélienne qui a eu pour conséquence de soumettre les décisions apparemment techniques et bureaucratiques concernant la fiscalité, la réglementation et les exportations à un examen public et une pression populaire sans précédent⁸⁹. En réponse au partenariat et aux découvertes de gaz, les décisions relatives aux conditions commerciales sont devenues sujet à débat public sur l'utilisation privée des ressources naturelles publiques et la concentration de la propriété de l'industrie et des ressources. Aucun des débats n'a cependant attiré l'attention sur le fait qu'il s'agit de ressources communes partagées avec les voisins.

Les investisseurs étaient fortement préoccupés par la lenteur et la complexité du processus, qui plongeraient le marché du gaz israélien dans un état de sous-investissement et de sous-production⁹⁰. Par ailleurs, de nombreux acteurs internationaux craignaient que le blocage de la production et l'instauration d'un environnement commercial inhospitalier ne nuisent à la coopération régionale en matière de production de gaz, qui dépend des grandes découvertes israéliennes.

Dans le cadre du débat, l'éventualité d'un ralentissement de la production énergétique, au détriment de l'économie israélienne, a été évoquée ainsi que la possibilité d'utiliser les découvertes de gaz pour favoriser la coopération régionale, car l'Égypte, la Jordanie et le Territoire palestinien occupé sont en déficit énergétique. Israël fait face à des défis énergétiques régionaux et à la difficulté liée au fait d'être un petit marché dans un environnement monopolistique, éléments qui ne vont pas dans le sens des intérêts des entreprises privées. S'y ajoutent les préoccupations accrues concernant le réchauffement de la planète et les changements climatiques, autant de questions que n'ont pas abordées les responsables politiques.

Champs gaziers contrôlés par Israël

Plusieurs nouveaux gisements de gaz israéliens ont récemment été découverts. Leurs réserves prouvées et estimées font encore l'objet de vérification, mais la somme de ces découvertes représente des volumes substantiels qui ont permis à Israël de passer du statut d'importateur net d'énergie à celui d'exportateur net. La liste est longue et comprend notamment les champs suivants :

- Noa : il est situé au large de la côte de Gaza, à une profondeur de 779 mètres sous le niveau de la mer ; la production a débuté en juin 2012 ;

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ A. Barkat, 2015, No foreign investor will put a cent into Israeli gas, *Globes*, 5 janvier, disponible à l'adresse suivante: www.globes.co.il/en/article.aspx?did=1000998545&from=iglobes.

- Mari : il est situé au large de Gaza, au sud-est du gisement de Noa ; la production a commencé en mars 2004 ; la productivité totale s'élève à environ 11 000 milliards de pieds cubes ;
- Tamar : il est situé à quelque 90 kilomètres à l'ouest de Haïfa, à une profondeur générale d'environ 1 700 mètres sous le niveau de la mer ; la production a démarré en mars 2013 ; la production totale est estimée à 8 400 milliards de pieds cubes (pourparlers entre Israël et Chypre et la République de Corée concernant son exportation) ;
- Leviathan : découvert en décembre 2010, il est situé à 130 kilomètres à l'ouest, au large de la ville d'Haïfa ; il est considéré comme la plus importante découverte de gaz naturel en eau profonde dans le bassin du Levant ; d'après les estimations, il pourrait abriter 18 000 milliards de pieds cubes de réserves de gaz naturel ; sa mise en production pourrait intervenir en 2019 ;
- Dalit : découvert en 2009, il est situé à 40 kilomètres au sud de Tamar et à 60 kilomètres au large d'Hadera ; ses réserves totales de gaz naturel s'élèvent à quelque 530 milliards de pieds cubes ;
- Sara et Myra : ils sont situés à 40 kilomètres au large de la côte de Netanya, au sud et sud-ouest du gisement Dalit et au sud-est du gisement Leviathan ; ils font l'objet de licences de forage en mer ; les estimations fondées sur les premiers relevés géologiques réalisés en 2010 font état de plus de 6 000 à 7 000 milliards de pieds cubes de gaz naturel ; un forage exploratoire a été mené en vain en 2012, mais les études sismiques ont laissé entrevoir la possibilité de pétrole et gaz dans des couches plus profondes non encore explorées ;
- Tanin : découvert en 2012, il est situé à 120 kilomètres au large des côtes d'Israël ; les estimations préliminaires évaluent le potentiel de gaz naturel à quelque 1 100 milliards de pieds cubes ;
- Dolphin : découvert en novembre 2011, il est situé à environ 110 kilomètres au large de la ville d'Haïfa ; ses réserves totales de gaz sont estimées à près de 550 milliards de pieds cubes.

Ces réserves prouvées ou estimées représentent un volume et une valeur considérables. La vraie question qui demeure est la suivante : dans quelle mesure ces réserves constituent-elles des ressources partagées entre les différentes parties du bassin et quelles sont les parts respectives et équitables revenant aux Palestiniens ?

VI. Estimation de la valeur des réserves de pétrole et de gaz naturel en Israël : quelle est la part de ces ressources revenant aux Palestiniens ?

Le total de toutes les réserves estimées de gaz naturel en Israël s'élève à plus de 38 000 milliards de pieds cubes ce qui, en se fondant sur un prix moyen de 3,852 dollars par 1 000 pieds cubes, dépasse 146,3 milliards de dollars⁹¹. Après avoir soustrait le coût d'investissement pour la mise en exploitation des réserves de gaz, soit 14,84 cents pour chaque dollar investi, on obtient une valeur nette des réserves de gaz de 124,6 milliards de dollars. Il convient d'ajouter à cela la valeur des réserves prouvées de pétrole établie à 11,5 millions de barils, à 65 dollars le baril, soit 747,5 millions de dollars. Si l'on soustrait le coût moyen de production d'un baril de pétrole qui s'élève à 23,50 dollars, la valeur nette des réserves pétrolières israéliennes est ramenée à 477,25 millions de dollars.

Les réserves de schiste bitumineux, estimées à 300 milliards de tonnes, ont une valeur bien plus grande, même si la production d'un baril à partir de cette ressource est plus onéreuse que celle d'un baril de pétrole classique. S'agissant du schiste bitumineux, il y a lieu de convertir les tonnes en gallons. En partant d'une valeur de 6 gallons par tonne, on obtient 1 800 milliards de gallons de pétrole ou 42,9 milliards de barils, sachant qu'il y a 42 gallons par baril⁹². Le coût de production d'un baril de schiste bitumineux a oscillé entre 25 et 95 dollars le baril⁹³. En se basant sur un coût de production moyen pondéré de 50 dollars le baril, le prix net courant chute à 15 dollars le baril. La valeur nette totale des réserves israéliennes estimées de schiste bitumineux est donc de 653,5 milliards de dollars.

Ces ressources en pétrole et gaz naturel récemment découvertes dans la zone économique exclusive autoproclamée par Israël ont mis des millions d'années à s'accumuler sous la mer et la terre dans les zones où elles ont été mises à jour. Le fait qu'avant 1948, les Palestiniens possédaient la majeure partie de la superficie terrestre totale de la Palestine historique soulève la question de savoir s'ils sont habilités à réclamer une part de ces réserves, sachant qu'elles sont situées sous des terres dont ils étaient propriétaires avant cette date⁹⁴. À cet égard, il convient de noter que la résolution 181 de l'Assemblée générale, datée du 29 novembre 1947, a alloué 42,88 % de la Palestine historique aux Palestiniens, tandis que selon les Accords d'Oslo, les Palestiniens auraient droit à 22 % au moins de la Palestine historique. De nouvelles études économiques et analyses juridiques s'imposent afin de déterminer la part des ressources pétrolières et gazières historiques et partagées revenant aux Palestiniens.

Estimations de la valeur des ressources partagées dans la province du bassin du Levant

La valeur des ressources partagées est considérable. La province du bassin du Levant est dotée de 122 000 milliards de pieds cubes de gaz d'une valeur nette d'environ 453 milliards de dollars et de 1,7 milliard de barils de pétrole récupérable d'une valeur nette de près de 71 milliards de dollars, soit un total de quelque 524 milliards de dollars à distribuer et à partager entre les différentes parties. Il convient d'ajouter à cela les nombreux avantages intangibles mais importants en matière de sécurité et de coopération énergétiques entre belligérants de longue date⁹⁵.

⁹¹ Voir www.eia.gov/dnav/ng/ng_pri_sum_a_EPG0_PEU_DMcf_a.htm.

⁹² Voir E. Ekinci, 1995, Economic considerations of the oil shale and related conversion processes, dans C. E. Snape, dir. publ., *Composition, Geochemistry and Conversion of Oil Shales*, North Atlantic Treaty Organization Science, série C, n° 455, Springer, p.159 à 174.

⁹³ Voir https://en.wikipedia.org/wiki/Oil_shale_economics.

⁹⁴ Hadawi, 1988, p. 6.

⁹⁵ Voir la partie V. A.2 pour en savoir plus sur la méthodologie et les références employées par l'auteur pour calculer la valeur des ressources pétrolières et gazières dans le bassin du Levant.

VII. Conclusion

Plusieurs caractéristiques déterminantes du pétrole et du gaz naturel les distinguent des autres ressources naturelles. Premièrement, ces ressources ignorent les frontières politiques et peuvent donc coexister avec de nombreuses frontières nationales et les chevaucher. Deuxièmement, ces réserves souterraines ont mis plusieurs millions d'années à se constituer, ce qui fait que les propriétaires actuels n'en sont pas nécessairement les détenteurs uniques ou légitimes. Troisièmement, ces ressources peuvent être conservées sans le moindre coût pendant des décennies, des siècles, voire des millénaires. En règle générale, leur exploitation optimale dépend, en partie, du niveau des taux d'intérêt en vigueur au regard de la hausse des prix escomptée. Quatrièmement, ces ressources sont susceptibles d'appartenir aux biens collectifs mondiaux, pour lesquels des considérations d'efficacité et d'équité exigent une unitisation et une exploitation commune. Cinquièmement, il s'agit de ressources non renouvelables, dont l'exploitation à tout moment donné réduit le volume disponible pour les générations futures. Des contraintes d'équité verticales et intergénérationnelles s'ajoutent ainsi aux questions d'équité horizontales et intragénérationnelles. Sixièmement, le fossé entre les valeurs potentielles et effectives de l'exploitation pétrolière et gazière, manifeste dans la plupart des juridictions normales et stables, est encore plus marqué dans le Territoire palestinien occupé en raison de l'absence de délimitation claire des droits de propriété.

Les nouvelles découvertes de pétrole et de gaz naturel dans le bassin du Levant peuvent constituer une source de conflit éventuel dès lors que des parties exploitent ces ressources sans se soucier de la part équitable qui revient aux autres. Ces découvertes, qui se chiffrent à 122 000 milliards de pieds cubes de gaz pour une valeur nette de 453 milliards de dollars et à 1,7 milliard de barils de pétrole récupérable pour une valeur nette d'environ 71 milliards de dollars, donnent la possibilité de procéder à la distribution de 524 milliards et à leur partage entre les différentes parties, en plus des nombreux avantages intangibles mais importants en matière de sécurité et de coopération énergétiques entre belligérants de longue date.

Comme l'établissent de nombreux rapports et études de la CNUCED et d'autres organisations, Israël apparaît dans la situation actuelle comme une puissance occupante qui continue d'exploiter les ressources naturelles palestiniennes, notamment le pétrole et le gaz naturel. De surcroît, Israël impose encore et toujours des restrictions à la circulation des Palestiniens, à leur production, ainsi qu'à leurs exportations et importations, aux transferts de capitaux, aux recettes publiques et à leur marge d'action, entraînant des coûts supplémentaires qui ne cessent d'augmenter à mesure que l'occupation perdure, en violation du droit international et des principes de la justice naturelle. À ce jour, les coûts réels et d'opportunité de l'occupation dans le seul secteur du pétrole et du gaz se sont élevés à des centaines de milliards de dollars. La liste des pertes causées par l'occupation est longue et l'ampleur de ces pertes est considérable. Il importe de recenser, d'étudier, d'estimer et de documenter ces coûts afin de faciliter les futures négociations en vue d'un règlement politique juste du conflit israélo-palestinien et de forger une paix durable au Moyen-Orient.

En conclusion, dans la présente étude est soulignée la nécessité de poursuivre les recherches juridiques, économiques et historiques, guidées par le droit international, pour établir les droits de propriété relatifs aux ressources pétrolières et gazières. Aussi y est-il recommandé de mener d'autres études approfondies pour asseoir clairement le droit du peuple palestinien de disposer de ses propres ressources naturelles, ainsi que de sa part légitime des ressources communes détenues collectivement par plusieurs États voisins de la région, dont Israël.

