



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/56/3
7 août 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-sixième session

Genève, 14-25 septembre 2009

Point 10 b) de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien

**RAPPORT SUR L'ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN:
ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE DU TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ¹**

Note du secrétariat de la CNUCED²

Résumé

Depuis vingt-cinq ans que la CNUCED suit et étudie les résultats économiques du territoire palestinien occupé et les politiques qui les influencent, la situation n'y a jamais été aussi mauvaise qu'en 2009. De tous points de vue – le niveau d'activité enregistré, les faiblesses structurelles affichées et le cadre directif hostile dans lequel elle survit malgré tous les obstacles –, l'économie palestinienne est face à un véritable défi: son intégrité, sa solvabilité et même sa viabilité dans la perspective d'une solution à «deux États» sont aujourd'hui compromises. En particulier, les dommages considérables infligés à la bande de Gaza occupée et à son économie ont plongé 1,5 million de Palestiniens dans les affres d'une pauvreté et d'un état de désintégration inconnus depuis des générations. Le blocus a isolé la bande de Gaza du reste du territoire palestinien occupé et du monde. Le programme soutenu d'assistance de la CNUCED au peuple palestinien ne vise pas seulement à remédier aux réalités d'un développement retardé par l'occupation; elle contribue aussi au renforcement des institutions, indispensable à l'émergence d'un État palestinien viable et souverain, comme demandé par la communauté internationale.

¹ Les appellations employées dans le présent rapport et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Conformément aux résolutions et aux décisions prises à ce sujet par l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité de l'ONU, les références dans le présent rapport au(x) territoire(s) palestinien(s) occupé(s) désignent la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Le terme «Palestine» désigne l'Organisation de libération de la Palestine, qui a établi l'Autorité palestinienne à la suite de ses accords de 1993-1994 avec Israël. Les références à l'«État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité.

² Le contenu du présent document ne doit pas être cité dans la presse avant le 8 septembre 2009.

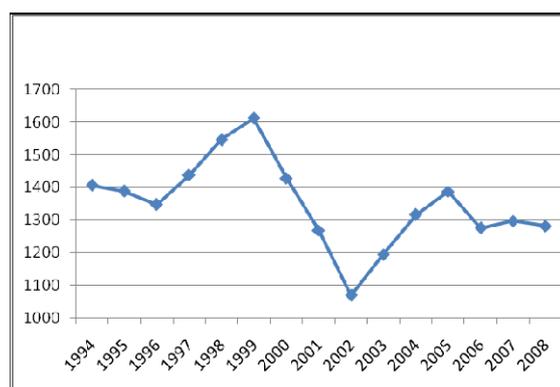
I. DÉTÉRIORATION DU TISSU ÉCONOMIQUE, DES CAPACITÉS PRODUCTIVES ET DES RESSOURCES NATURELLES

A. Une économie sous restriction

1. Une nouvelle année a été perdue pour le développement palestinien: en 2008, l'activité économique non seulement n'a pas pu se redresser, mais elle a continué de fléchir pour la neuvième année consécutive (fig. 1). La croissance du produit intérieur brut (PIB) a été bien en deçà de son taux potentiel malgré l'aide étrangère considérable reçue et les réformes institutionnelles menées dans un environnement défavorable par l'Autorité palestinienne dans le cadre du Plan palestinien de réforme et de développement. L'isolement persistant du territoire palestinien occupé dû aux mesures israéliennes de bouclage et de blocus stricts de la bande de Gaza a accru le morcellement de l'économie. En conséquence, on estime que le PIB réel n'a progressé que de 2 % en 2008 (voir le tableau 1), aboutissant à une baisse de 1,2 % du PIB par habitant. L'effet cumulé est une chute de 34 % du PIB réel par habitant entre 2000 et 2008.

Figure 1

PIB par habitant en dollars des États-Unis de 1997



2. La reprise économique ne se produira pas spontanément et nécessitera une action concertée de l'Autorité palestinienne, de la communauté internationale et d'Israël. En dépit d'une situation politique instable, l'Autorité palestinienne a mis en œuvre un certain nombre de réformes en 2008 dans le cadre du Plan palestinien de réforme et de développement. Celles-ci visaient à accroître l'efficacité et la transparence des institutions publiques, à réduire le déficit budgétaire et à améliorer la sécurité en Cisjordanie. Ces réformes ont bénéficié d'une aide considérable des donateurs, le montant total de l'assistance extérieure à l'Autorité palestinienne atteignant 1,9 milliard de dollars en 2008, dont 1,8 milliard au titre de l'appui budgétaire (contre 1 milliard en 2007). Mais la politique israélienne a constamment pénalisé l'économie palestinienne, en accroissant les obstacles internes et externes à la circulation de la population et des marchandises palestiniennes à l'intérieur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, ainsi qu'en provenance et à destination de ces territoires. Ces restrictions sont les principaux facteurs qui compromettent toute reprise de l'économie palestinienne en empêchant que se concrétisent les bienfaits attendus de l'aide étrangère et des réformes.

3. L'incapacité du secteur privé de faire face aux restrictions en matière de liberté de circulation et à d'autres mesures israéliennes et, en conséquence, son inaptitude à créer des emplois, conjuguées à l'objectif de viabilité budgétaire de l'Autorité palestinienne et au fait que celle-ci ne peut plus jouer le rôle d'«employeur en dernier recours», ont entraîné une hausse du chômage, lequel est passé de 28 % en 2007 à 32 % en 2008. À Gaza, le taux de chômage est supérieur de 13 % à la moyenne nationale. Dans le même temps, l'agriculture n'est plus capable de sous-employer des ouvriers déplacés dans des tâches à faible productivité – comme elle le fait depuis 2000 – en raison des bouclages intérieurs et extérieurs, de la perte de terres fertiles en Cisjordanie et à Gaza et d'un accès inadapté aux terres agricoles restantes.

4. La pauvreté continue de s'accroître et de s'intensifier. La proportion des ménages vivant dans une pauvreté relative dans le territoire palestinien occupé a fortement augmenté: elle était de 20 % en 1998 contre 57 % en 2007, dont 48 % vivaient dans l'extrême pauvreté³. L'insécurité alimentaire est aussi devenue un problème sérieux qui touchait 38 % du peuple palestinien en 2008⁴.

B. Bouclages, colonies et séparation: détérioration des capacités productives et des ressources naturelles

5. Le déclin économique palestinien trouve sa cause dans l'implacable politique israélienne de bouclage intérieur et extérieur, la réduction des capacités productives palestiniennes et la perte de terres et de ressources naturelles due au «mur de séparation» et aux colonies israéliennes qui ont continué de s'étendre en 2008 tant en superficie que sur le plan démographique. Dans un environnement aussi hostile, il n'y a aucun signe d'une reprise de l'investissement privé qui redynamiserait des capacités productives détériorées. Les investissements publics, d'un montant de 250 millions de dollars, représentaient environ 5 % du PIB en 2008, tandis que la part de l'industrie continuait de diminuer et celle du bâtiment et des travaux publics stagnait.

6. Les restrictions à l'accès des Palestiniens aux ressources naturelles et économiques ont retardé le développement palestinien de multiples façons. À Gaza, 30 % des terres arables sont devenues inaccessibles aux agriculteurs palestiniens et la dernière campagne militaire israélienne de grande ampleur a entraîné une détérioration de la qualité des terres arables restantes. La pêche n'est permise qu'à proximité de la côte, ce qui se traduit par un épuisement des ressources et un rendement décroissant des activités de pêche.

7. Le développement agricole a été contrarié par la perte, depuis 1967, de 40 % des terres de Cisjordanie au profit de colonies et d'infrastructures connexes⁵. Le mur de séparation a entraîné la confiscation d'un cinquième environ des terres cultivables les plus fertiles de Cisjordanie⁶, la

³ Bureau central palestinien de statistique (2008). Communiqué de presse: poverty and living conditions in the Palestinian territory – 2007. Août.

⁴ PAM *et al.* (2008). Joint rapid food security survey in the occupied Palestinian territory.

⁵ BCAH (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) (2007). The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructures in the West Bank.

⁶ CNUCED (2008). Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien. UNCTAD/TD/B/55/2.

destruction d'infrastructures matérielles et la limitation de l'accès aux ressources en eau⁷. Les agriculteurs ont un accès restreint à leurs terres. Le mur a causé la fermeture de 3 551 entreprises et a perturbé les réseaux routiers et d'adduction d'eau de 171 villages. Une fois le mur achevé, 10 % de la Cisjordanie se retrouvera dans la zone comprise entre le mur et la ligne d'armistice de 1949⁸.

8. Les obstacles à la circulation des marchandises et des personnes au sein du territoire palestinien occupé ont eu pour effet de morceler ce qui restait de l'économie et ont donné lieu à des écarts de prix et à une mobilité restreinte des facteurs. Les marchandises sont endommagées aux points de contrôle et les frais de transport ont doublé dans certaines zones⁹. La situation est encore pire pour les secteurs exportateurs, qui doivent supporter des coûts supplémentaires aux frontières extérieures. Ces facteurs et l'incertitude qu'ils créent non seulement rendent impossible toute planification d'activité et compromettent la viabilité des entreprises, mais découragent aussi tout investissement intérieur et extérieur potentiel.

9. Le bilan est l'atomisation atavique d'enclaves de production intérieure et la tendance à un isolement autarcique de l'économie palestinienne par rapport aux marchés mondiaux – à l'exception d'une dépendance accrue à l'égard des importations déjà considérables provenant d'Israël. Tandis que les structures productives dégradées de l'économie palestinienne continuent de s'adapter aux contraintes imposées par les mesures israéliennes, il existe un risque grave de dépendance dont les effets néfastes seront durables¹⁰. En conséquence, les entreprises palestiniennes choisissent les biens à produire pour les marchés intérieur et extérieur en fonction non pas d'avantages comparatifs et de considérations économiques, mais du coût des mesures israéliennes de sécurité qui doit être ajouté. Les conséquences de l'adaptation des producteurs à ces mesures sont catastrophiques pour la petite économie palestinienne: modification de la composition de la production au profit de produits à faible valeur ajoutée, perte d'économies d'échelle, inefficacité généralisée, compétitivité entravée, capacité restreinte des pouvoirs publics d'orienter la production vers des secteurs stratégiques et à forte intensité d'emplois, et réduction du secteur marchand; tous ces facteurs empêchent une participation effective au commerce international.

⁷ Bureau central palestinien de statistique (2008). *Survey on the impact of the Expansion and Annexation Wall on the Palestinian Localities that the Wall Passed Through*. Ramallah, PCBS.

⁸ BCAH (2005). Preliminary analysis: the humanitarian implications of the February 2005 projected West Bank barrier route; BCAH et Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) (2004). *The humanitarian impact of the West Bank barrier on Palestinian communities*.

⁹ Banque mondiale (2008). *Economics of "policy-induced" fragmentation: the costs of closures regime to the West Bank and Gaza*. Middle East and North Africa working paper series 50. Banque mondiale. Washington D.C.

¹⁰ CNUCED (2006). *Cadre intégré de simulation pour la politique palestinienne dans les domaines de la macroéconomie, du commerce et du travail*. UNCTAD/GDS/APP/2006/2.

Tableau 1. Économie palestinienne (Cisjordanie et bande de Gaza): indicateurs clés^a

	1995	1999	2002	2004	2005 (Rév.)	2006 (Rév.)	2007 (Prél.)	2008 (Est.)
Résultats macroéconomiques								
Croissance du PIB (en %)	6,0	8,8	-13,3	12,0	8,6	-5,2	4,9	2,4
Produit intérieur brut – PIB (en millions de dollars)	3 220	4 179	3 433	4 198	4 634	4 619	4 672	4 784
Revenu national brut – RNB (en millions de dollars)	3 699	4 932	3 656	4 430	4 992	5 047	5 220	5 507
Revenu disponible brut – RDB (en millions de dollars)	4 099	5 306	4 708	5 151	6 120	6 323	7 314	7 747
PIB par habitant (en dollars)	1 400	1 493	1 125	1 317	1 410	1 363	1 337	1 331
RNB par habitant (en dollars)	1 608	1 763	1 199	1 390	1 519	1 489	1 494	1 532
Croissance du RNB réel par habitant (en %)	0,7	4,1	-16,7	8,7	7,2	-6,5	3,7	1,0
Population et emploi								
Population (en millions)	2,34	2,96	3,23	3,41	3,51	3,61	3,72	3,83
Chômage (en % de la population active) ^b	32,6	21,7	41,3	32,5	28,9	29,6	27,9	31,7
Total des emplois (en milliers)	417	588	477	578	633	666	666	648
Dans le secteur public	51	103	125	131	145	152	146	151
En Israël et dans les colonies	68	135	49	50	63	64	63	75
Solde budgétaire (en % du PIB)								
Recettes, déduction faite des arriérés et des recettes douanières retenues	13,2	23,9	8,5	25,0	29,5	33,8	34,1	26,8
Dépenses courantes	15,3	22,6	29,0	36,4	43,0	49,3	54,4	54,8
Total des dépenses	25,6	29,9	35,4	37,1	49,2	55,4	61,1	61,3
Solde global – trésorerie	-12,3	-6,1	-27,0	-12,1	-19,7	-21,5	-27,0	-34,4
Commerce extérieur								
Transferts courants nets (en millions de dollars)	400	399	1 090	730	1 171	1 479	2 361	2 750
Exportations de marchandises et de services (en millions de dollars)	499	1 039	522	644	746	710	926	885
Importations de marchandises et de services (en millions de dollars)	2 176	3 567	2 876	3 479	3 320	3 795	4 432	4 640
Balance commerciale (en % du PIB)	-52,1	-60,5	-68,6	-67,5	-55,5	-66,8	-75,0	-78,5
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars)	-922	-1 598	-886	-1 500	-1 945	-1 887	-2 260	-2 678
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-28,6	-38,2	-25,8	-35,7	-42,0	-40,9	-48,4	-56,0
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/ total des échanges de l'Autorité palestinienne (en %) ^c	92,3	62,6	48,4	60,4	73,0	64,9	71,5	80,8
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/ total des échanges israéliens (en %)	4,3	3,9	2,0	2,4	2,7	2,3	2,6	2,8

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

^a À l'exception du chiffre de la population, les données présentées dans le tableau ne comprennent pas Jérusalem-Est.

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

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

10. Les restrictions israéliennes aux envois de fonds à destination de Gaza par les institutions financières de Cisjordanie ont véritablement paralysé le système bancaire de Gaza. Le manque de liquidités a gravement pénalisé l'économie en compliquant l'échange quotidien des marchandises et des services, en augmentant les frais de transaction et en affaiblissant la confiance dans les banques. Non seulement la politique de bouclage a étouffé le commerce extérieur de Gaza, mais le manque de liquidités a aussi entravé le commerce intérieur. D'où le déplacement des activités financières vers des entités informelles non réglementées qui ne sont pas soumises à la supervision de l'Autorité monétaire palestinienne. Le risque que les institutions financières de Cisjordanie soient aussi touchées inquiète. Cette phase de «régression du développement» sur le plan financier constitue un grave échec dans le cadre des efforts que les Palestiniens déploient pour jeter les bases institutionnelles d'un futur État viable.

11. Sans nul doute, l'aide étrangère a empêché l'effondrement total de l'économie palestinienne au cours des dernières années. Elle a non seulement permis aux institutions palestiniennes de fonctionner et d'assurer les services essentiels, mais elle a aussi eu un impact favorable sur les facteurs de l'offre et de la demande globales. Les bienfaits de l'aide étrangère devraient toujours être évalués dans le contexte des conditions néfastes liées à l'occupation du territoire palestinien occupé. L'Autorité palestinienne et les institutions nationales et internationales devraient donc s'efforcer de parvenir à une allocation optimale de l'aide de manière à en maximiser les avantages et à en réduire au minimum les distorsions. L'aide ne devrait pas se substituer dans les faits au respect par Israël de ses obligations internationales envers le territoire palestinien occupé. La dépendance de l'Autorité palestinienne à l'égard de l'aide ne devrait pas non plus retarder la mise en place d'une bonne gouvernance et le développement des capacités productives et institutionnelles en vue de jeter les bases d'un État palestinien souverain commerçant avec tous ses voisins.

C. Fragilité budgétaire et extérieure persistante, et dépendance accrue à l'égard d'Israël

12. Malgré les difficultés liées à la faiblesse de la croissance du PIB, au taux d'inflation élevé et à l'appréciation du nouveau shekel israélien, l'Autorité palestinienne a mis en œuvre des mesures rigoureuses d'austérité budgétaire. Elle a augmenté le montant des recettes publiques nettes et réduit celui des dépenses publiques en diminuant les emplois publics, en gelant les salaires, en améliorant le recouvrement des impôts et en appliquant des règles strictes pour le paiement des factures correspondant aux services d'utilité publique. Cette politique d'austérité, mise en œuvre dans un contexte de pauvreté et de chômage élevés, s'est traduite par une baisse de 11 % de la masse salariale réelle¹¹ et par une réduction de 7,6 % du taux du déficit budgétaire récurrent (voir le tableau 1). La situation budgétaire de l'Autorité palestinienne n'en reste pas moins vulnérable comme en témoignent le faible montant des dépenses d'équipement, la dépendance persistante à l'égard de l'aide budgétaire, des perspectives économiques sombres et les ressources considérables nécessaires à la reconstruction de Gaza.

13. Sur le plan des recettes, si celles-ci ont augmenté de 6 % grâce à un meilleur recouvrement des impôts, elles peuvent encore progresser lorsque les mesures de bouclage seront levées. Pour l'instant, les recettes publiques subissent le contrecoup du blocus de Gaza et de la politique

¹¹ FMI (2009). Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank in Gaza: third review of progress. Staff report. FMI. Washington DC.

de bouclage, qui ont pour effet de supprimer des recettes douanières et d'encourager la contrebande de marchandises à partir d'Israël.

14. L'objectif avoué de l'Autorité palestinienne consistant à ramener à un seul chiffre le ratio masse salariale publique/PIB est très difficile à tenir faute de croissance forte du PIB et de reprise créatrice d'emplois dans le secteur privé, et s'avère très risqué du point de vue social. Par exemple, la réduction prévue de 27 % des prêts nets – sorte de subvention pour l'électricité et les autres services d'utilité publique – menace de priver les ménages les plus vulnérables d'énergie. Les réformes budgétaires devraient être mises en œuvre de manière à ne pas accroître le fardeau des pauvres et devraient protéger systématiquement le droit des ménages pauvres d'avoir accès à un minimum d'énergie.

15. La situation des finances publiques de l'Autorité palestinienne est aggravée par les conséquences de la campagne militaire israélienne récemment menée à Gaza. Un montant considérable de ressources intérieures et étrangères, soit 2 milliards de dollars, doit être consacré à la reconstruction de Gaza, simplement pour remettre l'économie dans l'état fragile où elle se trouvait avant l'offensive. Avec ou sans effort de reconstruction, la capacité de l'Autorité palestinienne de maintenir la rigueur budgétaire et de poursuivre les réformes dépend de la levée par Israël des restrictions à la liberté de circulation.

16. Suite à neuf ans de bouclages à répétition, le secteur exportateur palestinien est gravement affaibli et un grand nombre des entreprises qui ont dû mettre la clef sous la porte ont peu de chances de reprendre leur activité après le retour à une normalité relative. Le tableau 1 montre que les exportations palestiniennes ont diminué en 2008 par rapport à 2007 et restent inférieures à leur niveau de 1999, enregistrant donc une baisse encore plus forte en termes réels. S'agissant des importations, le renchérissement, lié aux bouclages, des marchandises importées sur les marchés palestiniens rogne le pouvoir d'achat des ménages et gonfle les coûts de production. Le fléchissement des exportations et la croissance des importations ont eu pour effet de creuser le déficit commercial, qui a atteint pour la première fois 79 % du PIB, contre 75 % en 2007 et 61 % en 1999.

17. Les bouclages ont aussi accru la dépendance économique des Palestiniens à l'égard d'Israël, dont la part dans le commerce palestinien est passée de 63 % en 1999 à 79 % en 2008. Le déficit commercial avec Israël, qui s'établissait à 38 % du PIB en 1999, était estimé à 56 % en 2008. Ce dernier chiffre équivaut à plus de 140 % du montant total de l'aide que l'Autorité palestinienne a reçue des donateurs en 2008 et à 71 % du déficit commercial global.

II. LES DOMMAGES INFLIGÉS À GAZA: UN NOUVEAU COUP PORTÉ À UNE ÉCONOMIE RAVAGÉE PAR LA GUERRE

18. À la date du présent rapport, six mois se sont écoulés depuis le lancement de la campagne militaire israélienne à Gaza, mais les acteurs économiques locaux attendent toujours que débute la reconstruction tandis que persiste un blocus quasi général depuis juin 2007. Il s'agit de la plus récente d'une série de mesures israéliennes adoptées depuis l'occupation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza en 1967. Comme l'ont établi des organismes des Nations Unies et des organisations de défense des droits de l'homme, ces mesures ont précipité une population toujours plus grande et nombreuse dans la pauvreté, tout en limitant concrètement les

perspectives de développement des Palestiniens. C'est dans ce contexte que les conséquences de l'offensive militaire récente devraient être évaluées.

A. Destruction et pertes économiques¹²

19. Depuis le retrait unilatéral d'Israël de la bande de Gaza en 2005, des périodes de calme relatif et d'activité militaire se sont succédé dans le territoire. Suite à une escalade sans précédent, la bande de Gaza a subi une campagne militaire israélienne de grande ampleur du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009.

Le bilan humain a été élevé: 1 326 décès directs, 5 450 personnes blessées, plus de 100 000 personnes déplacées à l'intérieur du territoire, et des répercussions néfastes durables sur le capital humain de Gaza. La bande de Gaza, où 40 % de la population du territoire palestinien occupé vit, a vu ses infrastructures, ses capacités productives et ses sources de revenus systématiquement détruites. Selon des estimations initiales, les pertes directes et indirectes de l'économie s'établissent à environ 4 milliards de dollars, dont un milliard de dollars environ correspondant au coût des mesures destinées à atténuer l'impact humanitaire de la campagne militaire.

20. Dans sa première évaluation établie en janvier 2009, le Bureau central palestinien de statistique a estimé les pertes directes à 1,9 milliard de dollars environ, soit 135 % du PIB de Gaza en 2006. Il tient compte des dommages considérables causés aux infrastructures de base, de la destruction complète ou partielle de plus de 21 000 bâtiments publics et privés (14 % des structures de Gaza), de la détérioration de stocks de matières premières et des dégâts causés aux réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement de Gaza. Selon des estimations sectorielles approfondies, le montant total des pertes directes pourrait atteindre 2,5 milliards de dollars. L'arrêt complet de l'activité économique pendant l'offensive aurait entraîné une perte de PIB estimée à 88 millions de dollars.

¹² La présente section et les deux suivantes s'appuient sur des données et informations provenant des rapports suivants: B'Tselem, www.btselem.org/English/Gaza_Strip/; BCAH (2009). Field update on Gaza from the Humanitarian Coordinator: janvier-mai; BCAH (2008). Electricity shortages in the Gaza Strip: situation report; BCAH (2007). The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructures in the West Bank; BCAH (2005). Preliminary analysis: the humanitarian implications of the February 2005 projected West Bank barrier route; Bureau central palestinien de statistique (2009). *Preliminary Estimates for the Economic Losses in Gaza Strip Caused by Israeli Aggression*. Ramallah, PCBS; Bureau central palestinien de statistique (2008). Communiqué de presse: poverty and living conditions in the Palestinian Territory – 2007; Bureau central palestinien de statistique (2008a). *Survey on the Impact of the Expansion and Annexation Wall on the Palestinian Localities that the Wall passed Through*. Ramallah, PCBS; PNUD (2009). Inside Gaza: attitudes and perceptions of the Gaza Strip Residents in the aftermath of the Israeli military operations; PNUD (2008). Unemployment in the occupied Palestinian territory. *Development Times*. 2; PAM *et al.* (2008). Joint rapid food security survey in the occupied Palestinian territory.

B. Fragilité du cessez-le-feu et insécurité économique

21. Face à l'escalade du conflit, le 8 janvier 2009, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a adopté la résolution 1860, dans laquelle il appelle à l'instauration immédiate d'un cessez-le-feu ainsi qu'à la fourniture et à la distribution sans entrave dans tout Gaza de l'aide humanitaire en créant et en ouvrant des couloirs de transit permettant un acheminement ininterrompu de l'aide humanitaire. Dix jours après l'adoption de cette résolution, un cessez-le-feu a été instauré, mais le blocus n'a pas été levé. Actuellement, des restrictions à l'entrée et à la sortie de Gaza persistent, sauf pour un petit nombre de cas humanitaires, et les principaux points de passage commerciaux entre Israël et l'Égypte sont fermés la majorité des jours ouvrables. Les restrictions portant sur les importations de matériaux et de pièces détachées nécessaires à la reconstruction et sur l'entrée de fonds et de combustibles ont été maintenues. Les restrictions à l'entrée de l'aide sont assouplies de manière ponctuelle, ce qui rend l'acheminement des secours d'urgence difficile.

22. La situation actuelle est la pire que la bande de Gaza ait connue depuis 1967 sur les plans de la sécurité économique, de l'accès aux sources de revenus et des conditions de vie. Les agriculteurs palestiniens ne peuvent toujours pas accéder aux terres agricoles jouxtant les frontières avec Israël et la zone de pêche des pêcheurs a été ramenée à trois milles nautiques de la côte seulement – soit 15 % de la zone établie par les Accords d'Oslo. Plus de la moitié de la population subit des coupures d'électricité et 90 % ont un accès restreint à l'eau potable. La pauvreté touche 90 % de la population, dont 65 % vivent dans l'extrême pauvreté. L'accès à la nourriture dépend de l'ouverture des points de passage et de la capacité des agriculteurs de produire à nouveau.

23. Compte tenu de la détérioration des capacités productives, un nombre encore plus grand d'habitants risquent de se retrouver sans ressources au cours des années qui viennent; selon les estimations initiales, Gaza enregistrerait plus de 700 millions de pertes de revenus supplémentaires en 2009, soit la moitié du PIB de la bande en 2006. Les ravages causés à Gaza ont considérablement renforcé la tendance actuelle à une régression du développement. L'agriculture et l'industrie ont été marginalisées: elles ne représentent, à elles deux, que 21 % du PIB et 28 % des emplois. Par ailleurs, l'administration publique et le secteur des services sont devenus les principaux pourvoyeurs d'emplois. Ils ont occupé 54 % de la population active de Gaza en 2008, contre 37 % en 1999. La conséquence à long terme de cette tendance est la détérioration systématique des capacités productives palestiniennes, en particulier à Gaza, qui prive le peuple palestinien de la possibilité de produire et de se nourrir lui-même et le transforme en consommateur de biens essentiels importés principalement d'Israël et financés principalement par les donateurs.

C. Des plans de reconstruction qui doivent encore être appliqués

24. La reconstruction de Gaza est régie par le Plan national palestinien de redressement et de reconstruction pour 2009-2010. Le coût total de la reconstruction est estimé à 2,8 milliards de dollars, dont 1,3 milliard au titre du redressement et 1,5 milliard au titre de l'appui budgétaire et de l'appui budgétaire d'urgence supplémentaire pour 2009. Les donateurs ont répondu de manière favorable à la Conférence internationale tenue à Charm el-Cheikh le 2 mars 2009, en annonçant 4,5 milliards de dollars de promesses de dons au titre du Plan national palestinien et d'autres activités en 2009-2010.

25. Il reste que la communauté internationale n'a pas encore véritablement débloqué de fonds pour la reconstruction de Gaza, la plupart des donateurs conditionnant ce déblocage à l'évolution politique des Palestiniens. Seuls 39 % de l'appel d'urgence des Nations Unies ont été financés. Si l'on examine de plus près les initiatives d'aide, on constate que l'efficacité de l'aide peut encore être grandement accrue:

a) Il est difficile de savoir si l'aide promise est additionnelle ou non. Les 4,5 milliards de dollars promis viennent à la suite des 7,7 milliards de dollars promis en décembre 2007 à la Conférence de Paris pour soutenir le Plan palestinien de réforme et de développement. Au vu des tendances historiques et de l'attitude des donateurs, on ne saurait raisonnablement supposer que le montant total des dons promis s'établisse à 12 milliards de dollars. Il semblerait plutôt que certains donateurs aient répété leurs promesses de fonds et que les programmes à moyen terme et à court terme se chevauchent. Cela pourrait témoigner d'une prise en compte insuffisante des enseignements tirés de l'efficacité de l'aide concernant la prévisibilité de l'aide, son appropriation nationale et les complexités d'une crise humanitaire aussi grave;

b) Il n'est pas aisé de déterminer les ressources allouées à la reconstruction de Gaza car les conférences de 2007 et 2009 mettaient l'accent sur l'appui au Plan palestinien de réforme et de développement, la mise en œuvre des deux plans dépendant de plus en plus de conditions politiques;

c) L'essentiel des promesses de dons au titre du Plan national palestinien de redressement et de reconstruction et du Plan palestinien de réforme et de développement sont allouées à l'appui budgétaire. Selon l'Autorité palestinienne, 64 % (5,7 milliards de dollars) des ressources combinées des deux plans sont prévus pour l'appui budgétaire, la part des secteurs privé et productif restant modeste. Quels que soient les avantages de stimuler la demande par les salaires du secteur public, cette approche aura très peu d'effet sur l'indispensable redynamisation des capacités productives dégradées et détruites.

26. Un enseignement simple à tirer du passé récent est que l'ampleur et la qualité de l'action des donateurs devraient prendre en compte le fait que les dommages qui viennent d'être infligés à l'économie palestinienne en général et à Gaza en particulier s'inscrivent dans le contexte d'une occupation prolongée ainsi que d'un conflit et d'un isolement qui perdurent. L'aide consentie devrait reposer sur une stratégie de développement cohérente ayant pour perspective l'établissement de l'État de Palestine et allant au-delà d'allocations budgétaires et de déclarations générales d'objectifs. Cette stratégie devrait viser à appuyer, rebâtir et élargir des capacités productives dégradées afin de permettre aux Palestiniens de produire pour leur marché intérieur, de se nourrir eux-mêmes, d'employer leur propre main-d'œuvre et de réduire leur recours à l'aide internationale et leur dépendance forcée à l'égard d'importations provenant essentiellement d'Israël. Sinon, il s'avérera impossible de rattacher l'aide aux objectifs stratégiques de développement et donc de garantir la viabilité de l'État palestinien envisagé.

27. Il va sans dire qu'il ne suffit pas d'accroître l'efficacité de l'aide pour sortir Gaza de la misère, à moins que des mesures immédiates soient prises en parallèle pour mettre fin au siège strict de Gaza. Si les mesures adoptées ne vont pas plus loin que garantir l'acheminement dans les conditions de sécurité de l'aide humanitaire à Gaza et rétablir le *statu quo ante* aux frontières, la population deviendra complètement tributaire de l'aide internationale et du bon vouloir des Israéliens aux frontières. Les efforts déployés devraient aussi porter sur le rétablissement des

réseaux de production et d'échange entre Gaza et la Cisjordanie. Sinon, ces deux régions resteront séparées sur le plan économique, ce qui aggravera les disparités régionales et réduira un peu plus le potentiel de croissance de l'économie palestinienne. Enfin, il est essentiel que les responsables palestiniens soient dotés de l'ensemble des instruments de politique économique nécessaires à la gestion d'une économie ravagée par la guerre, à sa reprise et à sa croissance soutenue. Certaines des conditions plus larges à remplir sont examinées plus bas.

III. CONTINUITÉ ET ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ISRAÉLIENNE À L'ÉGARD DE L'ÉCONOMIE DU TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ¹³

28. Selon les termes de l'Accord d'Accra¹⁴, une assistance soutenue au peuple palestinien était nécessaire non seulement pour réduire l'impact néfaste d'une situation économique et sociale critique dans le territoire palestinien occupé, mais aussi «en vue de créer les conditions propices à l'édification d'un État palestinien souverain et viable». Cet engagement, qui témoigne d'un consensus mondial sans précédent sur la nécessité d'une solution à deux États, arrive à un moment où les chances d'y parvenir ont été réduites par la dynamique du conflit et par les politiques économiques, territoriales et institutionnelles qui prolongent l'occupation.

A. Occupation, souveraineté et développement

29. Ce sont les politiques des gouvernements israéliens successifs à l'égard de l'économie palestinienne qui ont été les principaux facteurs déterminants des résultats économiques et des perspectives de développement. Depuis 1967, l'objectif a d'abord été d'intégrer les ressources économiques palestiniennes dans l'économie «territoriale» israélienne avant de tendre vers la marginalisation et l'isolement de l'économie et des marchés du territoire palestinien occupé par rapport à Israël et au monde. Au fil des ans, les mesures unilatérales adoptées ou les accords économiques et politiques conclus avec les partenaires palestiniens ont contribué à réduire les capacités économiques et productives palestiniennes ainsi que les perspectives de voir naître les conditions économiques nécessaires à l'établissement d'un État palestinien souverain.

30. En 2009, lorsque la création d'un État palestinien viable est de nouveau envisagée par la communauté internationale, les décideurs économiques peuvent constater à quel point l'occupation prolongée et le cadre directif économique qui la sous-tend font obstacle à la l'édification de l'État envisagé. Quelle que soit la forme que revêtiront de nouvelles mesures israéliennes concernant l'économie palestinienne, elles ne feront, en fin de compte, que prolonger et intensifier l'occupation si elles ne sont pas compatibles avec l'instauration d'institutions économiques souveraines et ne permettent pas de disposer d'une marge d'action nationale suffisante dans le domaine économique.

31. C'est dans ce contexte que l'annonce, faite au début de l'année 2009, d'initiatives de «paix économique» par le nouveau Gouvernement israélien devrait être comprise. Il importe en particulier d'examiner dans quelle mesure ces «nouvelles» initiatives israéliennes se démarquent ou font partie intégrante de la politique israélienne persistante à l'égard de l'économie

¹³ Cette section est tirée d'une étude plus longue sur cette question (à paraître).

¹⁴ UNCTAD (2008). *Accord d'Accra*. UNCTAD/IAOS/2008/2.

palestinienne. L'examen des rapports établis par la CNUCED depuis vingt-cinq ans permet de dégager une argumentation cohérente en faveur d'une rupture audacieuse avec la politique économique internationale traditionnelle, qui n'a pas remis en cause le contexte, le cadre et les politiques de l'occupation. Il devient impératif d'appliquer un autre modèle reconnaissant les réalités de l'économie palestinienne et l'incompatibilité manifeste entre occupation et développement.

B. Politiques israéliennes à l'égard de l'économie palestinienne avant et après 1994: d'une «intégration économique asymétrique» à une «séparation physique»

32. Depuis quarante ans, les relations entre Israël et le territoire palestinien occupé ont été administrées par les forces de défense israéliennes. L'«administration civile» (actuellement le coordonnateur des affaires publiques dans les territoires) a assumé la responsabilité des affaires sociales, économiques, politiques et institutionnelles palestiniennes en 1967. Les réglementations régissant l'économie ont été conçues de manière à préserver les intérêts régionaux et internationaux israéliens, conformément à la position officielle à l'égard des territoires adoptée dans les années 80 et résumée ci-après: «il n'y aura pas de développement dont l'initiative sera prise par le Gouvernement israélien et il ne sera pas délivré de permis tendant à développer l'agriculture ou l'industrie (dans les territoires) s'il y a risque de concurrence avec l'État d'Israël»¹⁵.

33. Jusqu'aux années 90, la politique israélienne à l'égard de l'économie du territoire palestinien occupé était caractérisée par une stratégie d'intégration prudente qui consistait à tirer parti de la main-d'œuvre, des terres et des autres ressources provenant du territoire tout en privant les Palestiniens des moyens nécessaires à un développement économique indépendant. Les résultats de cette politique «intégracionniste» délibérée et sélective ont été d'accroître la vulnérabilité de l'économie palestinienne face aux impératifs économiques, politiques et de sécurité d'Israël. Cette stratégie globale a été mise en œuvre par le biais d'accords divers de partage du pouvoir dans le cadre de dispositifs très élaborés – qualifiés notamment de «condominium» et de «délégation» – où le développement économique et l'aménagement du territoire demeuraient la prérogative de la puissance occupante. Cette stratégie faussée de «développement sous occupation» garantissait une intégration sans coût et asymétrique de l'infrastructure et des ressources économiques palestiniennes en Israël.

34. Les premières stratégies de «séparation physique» mises en œuvre par Israël après la première intifada ont donné lieu à des initiatives palestiniennes de développement économique de la population axées sur l'«autosuffisance». Compte tenu de la sévérité des réactions israéliennes, ces initiatives ont eu des succès divers. Les stratégies israéliennes mises en œuvre pendant la dernière phase d'administration militaire directe du territoire palestinien occupé visaient à laisser de la place aux incitations économiques tout en appliquant, en matière de sécurité et dans les domaines connexes, des mesures qui avaient pour effet, sinon pour objectif, de limiter les possibilités des Palestiniens d'exercer des activités productives et rémunératrices.

¹⁵ CNUCED (1986). Évolution récente de la situation économique dans les territoires palestiniens occupés. UNCTAD/TD/B/1102.

35. Les Accords d'Oslo et l'autonomie conférée à l'OLP, qui devait être administrée par l'Autorité palestinienne, ont été salués par les signataires comme une rupture avec le passé. Une grande partie de cette confiance reposait sur la disposition selon laquelle ces accords, notamment le Protocole relatif aux relations économiques, s'appliqueraient pendant une période intérimaire, les questions relatives au statut permanent devant être négociées et faire l'objet d'un accord avant 1999. Mais, loin de promouvoir l'intégrité économique et territoriale palestinienne, les dispositions de la période intérimaire prolongée ont renforcé l'intégration asymétrique de l'économie palestinienne dans une économie israélienne plus avancée et aux revenus plus élevés. Dans le même temps, les mesures de séparation physique gagnaient du terrain au fur et à mesure que les colonies israéliennes et les mesures de bouclage du territoire se multipliaient et que la violence éclatait.

36. Les institutions économiques que le Protocole relatif aux relations économiques a permis à l'Autorité palestinienne de mettre en place ont entraîné le retrait de l'administration civile israélienne des domaines de compétence confiés à l'Autorité palestinienne – soit un transfert sans précédent aux Palestiniens d'une série de fonctions de gestion économique locale qui étaient auparavant placées sous le contrôle direct des Israéliens. Alors que l'Autorité palestinienne s'efforçait de qualifier ces institutions de «nationales» s'agissant de leur finalité, les limites réelles de leur autorité en matière de réglementation ou d'exécution sont vite apparues. Si une certaine marge d'action a bien été laissée, la question qui se pose avec le plus de pertinence est de savoir dans quelle mesure l'économie en a bénéficié. Le Protocole a-t-il permis d'atténuer l'impact néfaste de l'occupation sur les perspectives de développement (grâce à une marge d'action accrue)? Des avantages à long terme ont-ils été retirés de la proximité prolongée et, dans le cadre du Protocole, de l'intégration accrue avec l'économie israélienne? En effet, la limitation de la marge d'action aurait pu être tolérable et, rétrospectivement, justifiable si ce dernier critère à lui seul avait été rempli.

37. Si les relations entre les deux économies n'avaient été régies que par la seule dynamique des forces du marché, au fil du temps, l'écart entre les revenus par habitant se serait rétréci. En fait, c'est l'inverse qui s'est produit. Pendant les vingt premières années d'occupation, on a assisté à une lente convergence, suivie d'une divergence. La part du PIB par habitant palestinien dans le PIB par habitant d'Israël est passée de 11 % à 14 % à la fin des années 70, mais elle a ensuite diminué constamment, sauf pendant les années 90 où elle a momentanément progressé. En 2000, elle était toujours inférieure au niveau antérieur aux Accords d'Oslo et elle a encore baissé depuis, atteignant un pourcentage qui représente la moitié du chiffre record atteint il y a trente ans.

38. Les auteurs du Protocole relatif aux relations économiques ont conçu la période intérimaire comme une période de reconstruction et de croissance. L'Autorité palestinienne a adhéré au Protocole, tout en acceptant les faiblesses, car elle supposait que celui-ci garantirait l'instauration de conditions économiques favorables grâce à l'ouverture des frontières, à la levée des restrictions économiques, à la fin de l'extension des colonies de peuplement et à l'engagement de la communauté internationale de financer la reconstruction et le développement. À l'époque, beaucoup considéraient que ces facteurs pouvaient permettre à l'Autorité palestinienne d'adopter une politique économique autonome mettant l'accent sur la croissance et le développement. Toutefois, comme le montre le bilan des quinze dernières années, cela n'a pas été le cas et les avantages institutionnels retirés de la période antérieure à 2000 se sont, depuis, dissipés.

39. Dans le cadre de la logique de «la sécurité d'abord» sous-tendant les Accords d'Oslo et les accords suivants, le recouvrement par Israël des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations palestiniennes a concrètement permis à ce dernier de contrôler une part considérable des recettes publiques palestiniennes. Ces éléments et d'autres aspects connexes du Protocole relatif aux relations économiques étaient justifiés par les intérêts à court terme et par la nécessité de garantir le respect des accords par la partie palestinienne avant de transférer une part plus grande de souveraineté. Mais la période intérimaire a montré que l'institutionnalisation de ces mesures avait un coût élevé pour l'économie palestinienne dans le cadre d'une politique qui peut être qualifiée d'«endiguement asymétrique»¹⁶. Dans leur conception, ces mesures peuvent gravement entraver les intérêts palestiniens car elles risquent d'exercer des contraintes asymétriques, Israël justifiant la suspension des transferts de compétence et d'autres actes de même nature en réaction au non-respect par les Palestiniens des dispositions en matière de sécurité.

C. «Paix économique» israélienne ou stratégie économique palestinienne pour la paix?

40. En 2009, quinze ans après son entrée en vigueur en tant qu'accord économique intérimaire valable seulement pour une période de cinq ans qui n'a jamais été officiellement reconduite, le Protocole relatif aux relations économiques continue de régir de facto l'économie du territoire. Il a perdu son éventuelle raison d'être sous l'effet de la prolongation du conflit et de l'échec du processus de négociation politique entre les parties. L'évolution des stratégies israéliennes à l'égard de l'économie palestinienne a contribué à réduire la marge d'action de l'Autorité palestinienne et à détériorer les capacités institutionnelles et productives palestiniennes. Cela est contraire à l'un des objectifs déclarés du Protocole, à savoir: «le renforcement de la base économique de la partie palestinienne, qui doit lui permettre d'exercer ses droits en matière de décisions économiques, conformément à ses propres projets et priorités de développement».

41. Quelle qu'ait été la stratégie poursuivie au cours des quarante années d'occupation israélienne du territoire palestinien, elle a eu pour objectifs constants d'étendre les colonies de peuplement et les contrôles israéliens sous l'occupation et de réduire la marge d'action économique, le territoire ainsi que la structure et l'activité économiques. Une telle asymétrie structurelle ne permet pas d'instaurer des relations économiques équitables, pas plus qu'elle ne serait compatible avec les règles commerciales multilatérales et les modalités des relations économiques internationales qui doivent être prises en compte dans tout futur règlement politique. Cette asymétrie a accru la dépendance économique structurelle des Palestiniens à l'égard d'Israël, l'économie palestinienne ou sa population appauvrie n'en retirant que très peu d'avantages.

42. Les indicateurs économiques montrent clairement que le statu quo en matière de politique économique n'est pas une solution optimale et ne constitue même pas un pis-aller. L'économie palestinienne est désormais enfermée dans le cadre établi par le Protocole relatif aux relations économiques et ses perspectives de développement ne sont pas meilleures que pendant l'occupation militaire directe. Toutefois, l'évolution récente de la situation internationale laisse penser que le moment historique de mettre à l'ordre du jour l'édification d'un État viable et la souveraineté et de reconnaître la nécessité de se préoccuper de la sécurité économique

¹⁶ Khan M. (2004). *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. Londres, Routledge.

nationale palestinienne est peut-être venu. Il est temps d'engager une nouvelle phase dans l'autodétermination économique des Palestiniens afin de soutenir les efforts en faveur d'une autodétermination nationale au sens plus large, conformément aux résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies.

43. Toujours est-il qu'en 2009, au lieu de rompre définitivement avec la logique de l'«occupation d'abord» et les réalités qui ont déterminé l'évolution de l'économie palestinienne, l'idée d'une nouvelle réforme des institutions existantes de l'Autorité palestinienne – qui seraient ainsi mieux adaptées à une période intérimaire beaucoup plus longue – continue de primer sur la nécessité de mettre en place la politique économique et le cadre institutionnel nécessaires à l'édification d'un État. L'expérience des dix dernières années passées à réformer l'Autorité palestinienne ne permet pas de confirmer l'idée selon laquelle, si la gouvernance institutionnelle était suffisamment retouchée et d'autres conditions préalables étaient satisfaites, l'État palestinien naissant serait beaucoup mieux doté en «capacités directives» qu'il ne l'était en 2002 lorsque la communauté internationale a approuvé pour la première fois sa création.

44. C'est dans cette perspective que les nouvelles orientations que le dernier gouvernement israélien a fixées dans ses relations avec l'Autorité palestinienne, mettant l'accent sur l'amélioration des conditions économiques, devraient être considérées. Le Premier Ministre israélien a soutenu que la première étape d'une paix durable devait être de contribuer à améliorer la situation économique des Palestiniens. Il a appelé de ses vœux «une paix économique», sans en définir les paramètres, afin de stimuler l'économie palestinienne moribonde et de jeter les bases de futurs pourparlers de paix. Selon les premières informations, le Premier Ministre a l'intention de constituer un comité interministériel qui sera chargé de coordonner les activités des pouvoirs publics dans ce domaine en rapport avec la communauté internationale et l'Autorité palestinienne. Ce comité s'efforcera de «développer l'économie palestinienne» et d'«améliorer la qualité de vie» en Cisjordanie. Il s'efforcera d'y promouvoir quelque 25 initiatives économiques. Il reste que la réaction palestinienne à ces initiatives est résumée de la meilleure façon par le négociateur en chef de l'OLP, selon lequel «plutôt que de mettre fin à l'occupation», le Premier Ministre israélien «a proposé une “simple paix économique” qui viserait à normaliser et à mieux gérer cette situation. Au lieu d'envisager un État palestinien viable, sa vision ne va pas plus loin qu'un ensemble de cantons déconnectés jouissant d'une autonomie limitée.»¹⁷.

45. Toute nouvelle stratégie économique israélienne visant à améliorer la qualité de la vie sur le territoire palestinien occupé reviendrait à ne pas tenir compte des enseignements tirés de quarante ans d'occupation. Le Protocole relatif aux relations économiques n'a pas pu sortir l'économie palestinienne de la dynamique de l'intégration économique asymétrique et de la séparation physique dans le cadre de laquelle Israël a géré ses relations économiques avec le territoire. Il n'est pas réaliste de penser que les incitations destinées à améliorer le niveau de vie de chacun réussiraient aujourd'hui là où elles ont échoué il y a une génération. L'objectif audacieux d'un développement aboutissant à l'indépendance, inscrit dans les accords d'Oslo, risque d'être abandonné au profit d'une nouvelle période intérimaire, ce qui est d'autant plus dramatique que l'occupation se prolonge et que les capacités économiques, politiques et sociales des Palestiniens sont fortement détériorées.

¹⁷ Erakat S. (2009), «Israel's step back from peace», *Washington Post*, 28 mars.

46. On ne saurait se contenter de rejeter la dernière stratégie économique en date à l'égard de l'Autorité palestinienne. Il incombe plutôt aux décideurs d'examiner attentivement dans quelle mesure les leçons tirées d'une occupation prolongée ne militent pas plutôt en faveur d'une initiative visant à définir une stratégie économique palestinienne pour la souveraineté et la paix – non seulement subordonnée à la création imminente d'un État, mais reconnaissant aussi comme impérative la fin de l'occupation afin que cet État soit viable. Les principes de la viabilité dudit État et d'une solution pacifique à deux États contribueraient à améliorer les perspectives de développement à long terme. Cela constituerait aussi une incitation à la paix en faisant la preuve de la volonté des Palestiniens d'adopter la politique économique et les cadres juridiques et institutionnels nécessaires au succès d'une solution à deux États.

47. La dynamique de la politique économique palestinienne ne doit plus être dictée par les impératifs de l'occupation mais par l'objectif de protéger l'économie en faisant primer le droit et en appliquant les règles régissant les relations économiques internationales. Et si le cadre juridique établi par le Protocole reste le point de départ juridique de tout repositionnement de l'économie palestinienne, il ne devrait pas définir les paramètres ou le cadre directif des réformes nécessaires pour que l'État palestinien soit viable et pacifique dès le premier jour. Un ensemble différent de principes devrait plutôt être mis en avant pour faire en sorte que l'État palestinien dispose d'une marge d'action économique susceptible de préserver sa souveraineté dans un monde d'interdépendance et de libéralisme économique, à savoir notamment:

a) Rétablir l'intégrité territoriale de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, conformément aux dispositions du Protocole relatif aux relations économiques et comme condition sans conteste indispensable à l'édification d'un État viable;

b) Reconnaître le caractère distinct du territoire douanier de l'Autorité palestinienne, qui est implicite dans le choix fait en 1994 par la Palestine d'une union douanière avec le territoire douanier distinct d'Israël;

c) Satisfaire les besoins particuliers d'un nouvel État indépendant ravagé par la guerre qui prend sa place dans le concert des nations et veiller à ce que celui-ci ait accès à tous les instruments de gestion disponibles et accroisse progressivement sa marge d'action économique en phase avec ses besoins de développement;

d) Commencer dès aujourd'hui à mettre en place les institutions nécessaires à un État viable au lieu de s'efforcer sans cesse de réformer des dispositifs d'autonomie obéissant à un ensemble d'objectifs qui restent hors d'atteinte – ce qui constitue un processus directif sans issue.

48. Bien qu'une marge d'action accrue ne puisse pas à elle seule protéger l'économie de l'impact de l'occupation, il est essentiel de donner des moyens aux institutions nationales (même sous l'occupation) afin d'accroître la résilience des entreprises et des ménages face à la crise. Une instance multilatérale où la Palestine peut transcrire ces principes dans de grandes orientations pour une économie nationale souveraine naissante est l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Concrètement, une nouvelle stratégie économique palestinienne devrait aboutir, notamment, à envisager dès que possible l'entrée de la Palestine, en tant qu'entité représentant le territoire douanier distinct administré par l'Autorité palestinienne, à l'OMC en qualité d'observateur. Ce type de décision doit être approuvé par tous les membres de l'OMC, en

particulier les principaux partenaires commerciaux actuels et futurs qui pourraient chapeauter le processus d'accession une fois celui-ci engagé.

49. Alors que l'élaboration de la politique et des institutions économiques d'un nouvel État prendrait des années, ce type d'initiative procurerait à la Palestine des avantages économiques immédiats et une certaine autonomie en matière de politique économique. En réinscrivant l'autonomie économique nationale dans un cadre de coopération et de reconnaissance multilatérale en lieu et place du cadre bilatéral redondant et défaillant du Protocole relatif aux relations économiques, la Palestine peut définir des critères et de grandes orientations en matière de libéralisme économique, de transparence et d'équité. Cela faciliterait la conception des institutions économiques nationales dans les domaines du commerce, des finances publiques, de la politique monétaire et de la politique macroéconomique, ainsi que d'un large éventail de réglementations économiques que tous les membres de l'OMC souhaitent adopter. En faisant sortir les relations économiques israélo-palestiniennes d'un cadre bilatéral qui masque en fait une politique unilatérale, ce nouveau statut stimulerait les efforts déployés pour créer un État dans un contexte multilatéral réglementé.

50. L'engagement palestinien en faveur de la paix serait ainsi réaffirmé et les efforts déployés pour établir un État viable et exercer une véritable souveraineté seraient appuyés. En mettant l'accent sur les besoins économiques réels d'un État, ce processus permettrait d'utiliser le temps précieux qui reste avant que les réalités sur le terrain n'aient trop changé. Il est temps de remplacer le modèle israélo-palestinien de relations économiques fondé sur l'occupation et le déni de souveraineté par des rapports de parité entre partenaires au sein d'un cadre multilatéral de coopération pacifique.

IV. ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

A. Cadre et objectifs

51. Prenant appui sur l'expérience du secrétariat de la CNUCED dans son ensemble, et en coopération étroite avec l'Autorité palestinienne, le programme d'assistance de la CNUCED au peuple palestinien vise à soutenir les efforts de réforme et de développement dans quatre grands domaines: a) politiques et stratégies commerciales; b) facilitation du commerce et logistique; c) finances et développement; d) entreprises, investissement et politique de concurrence. Il évolue constamment pour répondre aux besoins nouveaux de l'économie palestinienne; il comprend des activités variées – services consultatifs, formation et renforcement des institutions – conçues pour concilier les interventions immédiates avec les objectifs stratégiques du développement national.

52. Pendant l'année écoulée, le programme a été consolidé afin d'agir rapidement face à une crise économique qui s'aggrave à Gaza et aux difficultés de développement de l'ensemble de l'économie. À cette fin, un programme de redressement d'urgence a été conçu pour Gaza et des activités en cours ont été retouchées afin de préserver l'accent mis sur la création des conditions nécessaires à la viabilité économique et à l'établissement d'un État palestinien.

53. Toutefois, la mise en œuvre du programme a continué de pâtir des restrictions israéliennes à la libre circulation des stagiaires palestiniens et du personnel affecté aux projets ainsi que par les difficultés d'accès des experts de la CNUCED au territoire palestinien occupé. Le secrétariat

n'a pas non plus été en mesure de mener les activités prévues dans la bande de Gaza du fait de l'instabilité politique.

54. Néanmoins, la CNUCED a réussi à se prémunir des conditions difficiles sur le terrain et à poursuivre régulièrement ses activités en développant son mode de fonctionnement sélectif et souple. Afin de s'acquitter pleinement du mandat du secrétariat en matière d'assistance au peuple palestinien, la CNUCED renforcera ses activités d'assistance technique visant à atténuer les conditions socioéconomiques défavorables et à soutenir l'établissement d'un État palestinien souverain et viable conformément au Plan à moyen terme de l'ONU pour 2009-2010, au paragraphe 44 de l'Accord d'Accra et à la résolution 1397 du Conseil de sécurité de l'ONU.

B. Programme de redressement d'urgence à Gaza

55. Forte de sa connaissance profonde de l'économie palestinienne et de sa longue expérience en tant qu'organe des Nations Unies chargé du traitement intégré du commerce et du développement, le secrétariat a conçu un programme d'action d'urgence visant à soutenir le redressement de la bande de Gaza ravagée par la guerre. Ce programme vise à créer des synergies entre les besoins à satisfaire d'urgence et les objectifs stratégiques de développement. Les activités sont conçues pour être exécutées dans le cadre d'un plan pluriannuel qui permet d'adapter le calendrier et de conférer la souplesse nécessaire pour parer à toute éventualité. Les activités proposées, élaborées en consultation avec les départements compétents de l'Autorité palestinienne, consistent à:

- a) Suivre l'impact économique de l'occupation sur la pauvreté et les perspectives d'établissement d'un État palestinien viable et souverain;
- b) Mener des interventions axées sur les besoins immédiats: réduction de la pauvreté; sécurité alimentaire et commerce de produits de base; facilitation du commerce; redressement et développement des entreprises;
- c) Exécuter des activités ayant des objectifs à moyen et long terme dans les domaines suivants: politique commerciale, parcs industriels, entreprises, rétention et promotion des investissements.

56. La CNUCED coopérera avec d'autres organismes des Nations Unies ainsi qu'avec des institutions internationales et régionales afin d'obtenir des financements pour le programme proposé.

C. Activités opérationnelles en cours

57. Des progrès ont été établis dans la mise en œuvre du projet financé par le Compte pour le développement qui consistait à promouvoir des politiques économiques et commerciales axées sur la croissance au niveau régional en vue d'atteindre les objectifs 1 et 8 du Millénaire pour le développement dans le territoire palestinien occupé et dans cinq autres pays arabes. L'équipe d'experts au titre du projet a été constituée et six rapports nationaux ont été établis pour examen au premier atelier tenu à Beyrouth en juin 2009.

58. Le projet de Système douanier automatisé (SYDONIA) visant à moderniser les douanes palestiniennes a avancé de manière spectaculaire depuis 2008. Il porte sur les procédures douanières, la technologie de l'information, le renforcement des capacités, la formation et les applications du système. En vue de l'installation complète du système dans tous les bureaux de douane, la nouvelle version SYDONIA World a été configurée et lancée en juin 2009. Toutefois, seule la Cisjordanie a pu en profiter en raison du blocus de Gaza. Le personnel affecté au projet est prêt à étendre le système à Gaza lorsque la situation politique s'améliorera.

59. En octobre 2008, le secrétariat a achevé avec succès le projet consistant à établir le Conseil des chargeurs palestiniens. Conformément à ce qui est écrit dans le rapport final, les objectifs du projet ont été atteints. Le Conseil est une institution privée dynamique de facilitation du commerce palestinien qui dispose d'un conseil d'administration déterminé, et le secrétariat continue de coopérer, selon que de besoin, avec cette nouvelle institution.

60. La CNUCED continue de coordonner ses activités avec le Ministère de l'économie nationale afin de soutenir les efforts d'intégration dans le système commercial multilatéral déployés par l'Autorité palestinienne. Les activités en cours d'examen portent sur le renforcement des capacités, la formation et les services consultatifs afin d'évaluer l'avantage de dégager un consensus national sur le processus d'accession à l'OMC, et d'établir des mécanismes de consultation à cette fin.

61. La CNUCED est en contact avec le Ministère des finances concernant la possibilité de reprendre les activités prévues dans le cadre du projet de renforcement des capacités en matière de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE), qui a été suspendu faute de financement.

62. Le projet de suivi (phase II) du programme de rétention des investissements et le projet de soutien au programme de développement des petites et moyennes entreprises (EMPRETEC Palestine) sont encore en attente d'exécution faute de financement.

D. Mobilisation des ressources, coordination et harmonisation

63. La conception et la mise en œuvre du programme d'assistance du secrétariat au peuple palestinien ont été réalisées en coordination avec des organismes compétents – Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA); Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, PNUD; Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), OIT, Banque mondiale et FMI – et des institutions de la société civile palestinienne. Le PNUD a continué d'apporter à la CNUCED un appui indispensable sur le terrain en matière de logistique et de liaison.

64. Le programme a reçu des contributions extrabudgétaires généreuses provenant de la Commission européenne et du Compte de l'ONU pour le développement. Toutefois, les difficultés de financement menacent de compromettre les avancées déjà réalisées et les partenariats noués par le secrétariat. Il est plus que jamais nécessaire de mettre à la disposition du secrétariat des ressources extrabudgétaires prévisibles et globales pour financer ces activités dans le domaine considéré.