



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/54/3
11 juillet 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-quatrième session
Genève, 1^{er}-11 octobre 2007
Point 8 b) de l'ordre du jour provisoire

**RAPPORT SUR L'ASSISTANCE DE LA CNUCED
AU PEUPLE PALESTINIEN***

Établi par le secrétariat de la CNUCED**

* 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.

** Le contenu du présent rapport ne doit pas être cité dans la presse avant le **30 août 2007**.

Résumé

La vulnérabilité de l'économie palestinienne aux incidences de la longue occupation israélienne et des mesures de bouclage des territoires a été aggravée par la diminution de l'aide des donateurs et les restrictions financières imposées à l'Autorité palestinienne en 2006.

La «séparation» a isolé les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza des marchés arabes régionaux et mondiaux et a institutionnalisé le morcellement des territoires palestiniens occupés¹. En raison du recul économique, on estime que l'Autorité palestinienne a perdu environ 1,2 milliard de dollars des États-Unis de recettes entre 2000 et 2005. Le soutien des donateurs ayant diminué, le manque de solvabilité financière de l'Autorité palestinienne empêche de mener une politique budgétaire nationale qui permettrait d'enrayer la détérioration de l'économie au moyen de stabilisateurs automatiques. Par ailleurs, en l'absence d'un médiateur international de poids, de nouveaux affrontements ont abouti à l'adoption de mesures restrictives sans précédent envers les Palestiniens. Davantage que la viabilité de l'économie, ce sont désormais les moyens de limiter la vulnérabilité et d'établir une marge d'action adéquate et efficace permettant de réduire les incidences économiques des mesures de sécurité israéliennes qui mobilisent l'attention.

La première priorité économique est de maintenir des niveaux minimaux de «demande effective» dans des conditions d'isolement accru. Le recul de la confiance manifestée par les investisseurs après les Accords d'Oslo et la tendance à la déstructuration de l'économie font que la stabilisation du secteur privé nécessitera, de la part de l'Autorité palestinienne, une politique commerciale intensive, renforcée par des moyens d'action élargis en matière de politique macroéconomique, de politique commerciale et de politique de l'emploi. Il faut d'urgence prendre de nouvelles mesures de facilitation du commerce, s'agissant tout d'abord de la question pressante des flux commerciaux et d'une analyse approfondie des coûts de leur réorientation, et de l'application des accords de transit avec l'Égypte et la Jordanie. L'Organisation des Nations Unies – notamment la CNUCED grâce à son assistance technique et à ses conseils – et ses partenaires internationaux pour le développement palestinien doivent continuer d'aider le peuple palestinien à résister à cette longue crise économique et humanitaire.

¹ 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. Par souci de concision, l'expression «territoire(s) palestinien(s)» est utilisée. Le terme «Palestine» désigne l'Organisation de libération de la Palestine, qui a institué l'Autorité palestinienne à la suite des accords de 1993-1994 avec Israël. Les références à «l'État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 du Conseil de sécurité adoptée en 2002. Sauf indication contraire, les données relatives à l'économie palestinienne dans le présent document s'appliquent à la bande de Gaza et à la Cisjordanie, Jérusalem-Est non comprise.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INCIDENCES DES CHANGEMENTS POLITIQUES SUR LE FINANCEMENT DES DONATEURS	4
II. UNE LONGUE DÉTÉRIORATION ÉCONOMIQUE	5
A. Agrégats économiques	5
B. Isolement de l'économie et faible demande intérieure	6
C. Instabilité budgétaire, marge d'action et résultats économiques	10
III. RÉORIENTATION DU COMMERCE PALESTINIEN ET REPRISE ÉCONOMIQUE	12
A. De nouveaux itinéraires de transit pour le commerce palestinien	12
B. Coûts de nouveaux itinéraires commerciaux pour le commerce palestinien....	14
C. Efforts actuels pour réorienter le commerce palestinien	16
D. Cadre pour une réorientation du commerce palestinien	18
IV. GRANDES ÉTAPES DE L'ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN	19
Références	22

I. INCIDENCES DES CHANGEMENTS POLITIQUES SUR LE FINANCEMENT DES DONATEURS

1. Comme le précédent rapport du secrétariat sur l'assistance au peuple palestinien (CNUCED, 2006a) le prévoyait, la suspension de l'aide directe des donateurs à l'Autorité palestinienne à la suite des élections législatives palestiniennes de janvier 2006 a aggravé le recul économique en Cisjordanie et à Gaza. Elle a renforcé le processus de régression déclenché par des affrontements violents répétés et a conduit au durcissement des mesures restrictives israéliennes et des mesures de blocage des territoires, en vigueur depuis septembre 2000. En 2006 et au début de 2007, les déplacements des Palestiniens ont été soumis à des restrictions de plus en plus sévères: augmentation du nombre de points de contrôle, aggravation des conséquences du mur de séparation en Cisjordanie et renforcement des restrictions imposées à la circulation des marchandises et des personnes.

2. La détérioration des conditions d'accès et de déplacement en Cisjordanie a augmenté au dernier trimestre 2005, à la suite du désengagement israélien unilatéral de Gaza, et s'est accélérée après la formation du premier gouvernement issu de l'élection du Conseil législatif palestinien au début de 2006. Fin décembre 2006, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) recensait 527 points de contrôle et autres obstacles, soit une augmentation de 40 % depuis le retrait israélien de Gaza. La situation dans la bande de Gaza est particulièrement grave. Depuis 2000, date des premières restrictions d'accès à Israël pour travailler, 45 % des emplois de la population de Gaza dépendent des finances du Gouvernement de l'Autorité palestinienne (BCAH, 2007). Il n'est donc pas surprenant que la Banque mondiale (2002) ait qualifié l'assistance budgétaire de méthode la plus efficace pour injecter des fonds dans les territoires palestiniens isolés et morcelés. La même Banque mondiale (2007a) a récemment souligné combien les progrès de l'Autorité palestinienne en matière de transparence et de responsabilité avaient été «compromis» par les diverses mesures prises par des donateurs pour contourner l'Autorité palestinienne.

3. La rétention des recettes douanières perçues par Israël au nom de l'Autorité palestinienne (en violation des dispositions du Protocole de Paris de 1994) et l'absence de soutien budgétaire de la plupart des nations occidentales ont réduit encore la marge d'action déjà limitée des décideurs palestiniens. Dans les faits, cela empêche l'Autorité palestinienne de payer la plupart des fonctionnaires depuis avril 2006; et lorsqu'elle le fait, c'est de façon partielle et irrégulière. Il en résulte des grèves du service public à répétition, qui concernent des catégories de personnel de l'Autorité palestinienne aussi essentielles que médecins, infirmiers, enseignants et travailleurs municipaux. Ces grèves participent à leur tour à l'aggravation du recul socioéconomique. Il est urgent de réorienter l'aide vers l'Autorité palestinienne pour que celle-ci puisse s'attaquer aux problèmes sociaux et économiques vitaux. La CNUCED a déjà manifesté sa préoccupation face au rôle décroissant joué par l'Autorité palestinienne dans «l'orientation de l'allocation des fonds fournis par les donateurs» et a déclaré qu'il était important de trouver des solutions pour élargir les moyens d'intervention de l'Autorité palestinienne, s'agissant notamment des dispositions d'ordre commercial, fiscal et monétaire du Protocole de Paris de 1994 (CNUCED, 2006a, b).

4. Le secrétariat de la CNUCED a aussi fait observer que, pour enrayer la régression économique palestinienne, il fallait mettre un frein à la politique israélienne d'endiguement asymétrique qui pesait sur le développement (CNUCED, 2006b). Afin de remédier aux distorsions induites dans le processus de développement par l'occupation et la politique

d'endiguement, il est indispensable que le soutien international n'ait pas lui-même d'effets de distorsion. Une aide au coup par coup et extemporanée peut finir par pérenniser un développement aberrant et les biais structurels résultant de l'occupation. Des politiques d'aide sont donc nécessaires pour s'attaquer aux différentes causes de la vulnérabilité de l'économie palestinienne et pour rompre l'isolement imposé aux territoires palestiniens occupés. L'action globale des donateurs doit viser à libérer les flux commerciaux palestiniens vers le monde extérieur en privilégiant d'autres itinéraires, par exemple via l'Égypte ou la Jordanie; le présent rapport en examine la faisabilité.

5. Améliorer le sort actuel du peuple palestinien en donnant à des institutions nationales officiellement reconnues les moyens d'agir est essentiel pour faire naître une région dans laquelle deux États, Israël et la Palestine, vivraient côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres, conformément aux résolutions pertinentes de l'ONU. L'Autorité palestinienne doit donc être soutenue, pour pouvoir mettre en œuvre des politiques économiques nationales visant à répondre aux besoins créés par la crise. Alléger les restrictions concernant l'accès des Palestiniens au reste du monde est la condition *sine qua non* de toute stabilisation économique et la pierre angulaire d'un fondement économique de la paix.

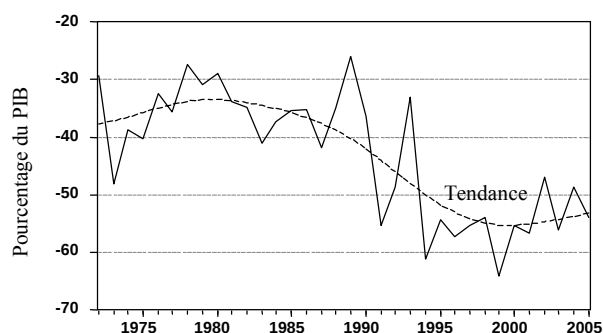
6. Pour cela, la politique commerciale de l'Autorité palestinienne, soutenue par des politiques macroéconomiques et des politiques de l'emploi adéquates, devra remédier à de multiples déséquilibres complexes que subit l'économie palestinienne. Replaçant le travail de la CNUCED dans ce contexte, le présent rapport informe le Conseil des raisons d'être, de la portée et des lignes de force des activités en cours, ainsi que des orientations futures. Il témoigne aussi de l'intérêt et de l'appui continus de la communauté des donateurs et des membres de la CNUCED en faveur des activités de coopération technique du secrétariat et présente des recommandations concernant les domaines d'assistance technique de la CNUCED.

II. UNE LONGUE DÉTÉRIORATION ÉCONOMIQUE

A. Agrégats économiques

7. Des données préliminaires du Bureau central palestinien de statistique (PCBS) indiquent que le revenu national brut (RNB) par habitant aurait diminué de 15 % en 2006 (tableau 1), et le produit intérieur brut (PIB) de 6,6 %. D'après d'autres estimations, le recul serait de trois à quatre points de pourcentage de plus (Banque mondiale, 2007a). Les mesures de sécurité israéliennes et les restrictions à la circulation des biens et des personnes ont ramené l'économie plus de dix ans en arrière dans des conditions d'extrême faiblesse, et ont provoqué une forte chute des niveaux d'investissement. Les entreprises connaissent des conditions précaires, comme en attestent les fermetures d'entreprises et l'expansion du secteur informel. En 2006, les exportations ont diminué de 3 %, alors que les importations augmentaient de 20 %. Cette évolution illustre l'aggravation de l'isolement palestinien vis-à-vis des marchés régionaux et mondiaux, ainsi que l'accroissement de la vulnérabilité et du déficit commercial palestinien. Celui-ci représente 73 % du PIB, chiffre sans précédent, supérieur de 30 % à la moyenne des trente dernières années (fig. 1 et 3).

**Figure 1. Déficit commercial en pourcentage du PIB
(1972-2005)**



Source: Base de données de la CNUCED sur la Palestine: modèle macroéconomique.

8. La pauvreté a atteint des niveaux sans précédent: en 2005, environ 53 % des ménages (comprenant six personnes en moyenne) vivaient en dessous du seuil national de pauvreté de 385 dollars par ménage et par mois. En mars 2006, l'aide des donateurs avait cependant permis de réduire la pauvreté mesurée par rapport à la consommation à 30 % (PCBS, 2006). L'épuisement des stratégies d'ajustement et l'ampleur de la pauvreté et du chômage ont rendu de larges secteurs de la population presque entièrement dépendants de l'aide des donateurs (Banque mondiale, 2007a). Selon la Banque mondiale, 71 % environ des employés du secteur public vivent en dessous du seuil de pauvreté d'après une estimation de leurs revenus et 46 % ne couvrent par leurs besoins essentiels en nourriture. Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a presque doublé en 2006 et dépasse le million (BCAH, 2007). En outre, 53 % des ménages gazaouis ont déclaré que leur revenu avait diminué de plus de moitié au cours de l'année précédente (Oxfam International, 2007).

9. En 2006, le taux de chômage est resté élevé, à 30 %. La même année, le manque de possibilités d'emploi a obligé 10 000 personnes à recourir à des activités non rémunérées au sein de leur famille et 10 000 autres à quitter le marché du travail. Dans le même temps, le nombre de personnes à la recherche d'un emploi a augmenté de 100 000. Le recul économique touche les régions de façon disproportionnée et maintient le déséquilibre entre Gaza et la Cisjordanie. Le taux de chômage à Gaza est de 6 % supérieur à la moyenne nationale.

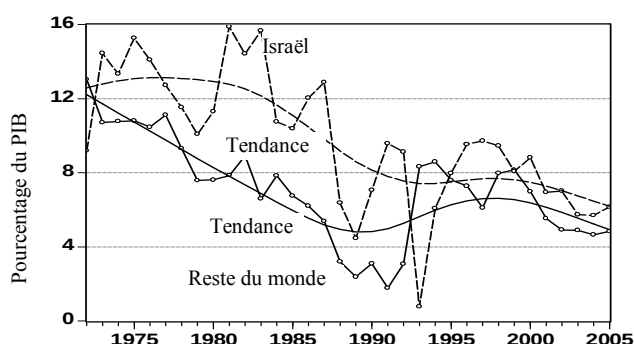
10. La permanence de la détérioration structurelle est étayée par la comparaison des secteurs agricole et manufacturier entre 1996 et 2006. Au cours de cette période, la production agricole a chuté de 19 % alors que, en 2006, le secteur agricole employait 80 % de personnes de plus qu'en 1996. De la même manière, la valeur ajoutée manufacturière a baissé de 7 % en dix ans alors que l'emploi dans le secteur a augmenté de 3 %.

B. Isolement de l'économie et faible demande intérieure

11. Au bout de presque sept ans, le siège économique a réduit les exportations palestiniennes non seulement vers Israël, mais aussi vers le reste du monde (fig. 2). Cela reflète moins les faiblesses structurelles de l'économie nationale que l'isolement croissant vis-à-vis des marchés mondiaux et arabes imposé par une ostensible politique de «séparation». En 2006, les importations en pourcentage du PIB se sont chiffrées à 86 %, contre 75 % en 2005, hausse

représentant une perte de 500 millions de dollars pour l'économie. Comme constaté et anticipé dans les précédents rapports de la CNUCED, cette réduction du PIB conjuguée à une augmentation des importations signifie que l'effondrement de la demande globale peut être attribué aux mesures israéliennes de bouclage et au recul de la production locale au profit d'importations, notamment en provenance d'Israël. Celui-ci représente plus de 55 % du déficit commercial palestinien, ce qui revient à dire que, en 2006, 50 % du PIB de Gaza et de la Cisjordanie était nécessaire pour couvrir le déficit commercial avec Israël.

Figure 2. Exportations palestiniennes vers Israël et vers le reste du monde en pourcentage du PIB (1972-2005)



Source: Base de données de la CNUCED sur la Palestine: modèle macroéconomique.

12. En 2006, les autorités israéliennes ont retenu, pour la seconde fois depuis 2002, plus de 800 millions de dollars de recettes fiscales perçues au nom de l'Autorité palestinienne (BCAH, 2007). Ses revenus – inférieurs à 600 millions de dollars – étant ainsi réduits de moitié en 2006 par rapport à 2005, l'Autorité palestinienne a dû limiter ses dépenses à 655 millions de dollars, soit 30 % de moins qu'en 2005. Le déficit budgétaire en 2006 est estimé à 791 millions de dollars (19 % du PIB) contre 761 millions en 2005 (17 % du PIB). La différence a été en partie comblée par une augmentation du soutien budgétaire extérieur de l'ordre de 137 millions de dollars en 2006. Cependant, le flux irrégulier des apports des donateurs a empêché l'Autorité palestinienne de remplir ses obligations ordinaires.

13. Les pertes combinées dues à la réduction des dépenses de l'Autorité palestinienne et à l'augmentation des importations en 2006 ont représenté 27 % du PIB. Si l'ampleur de ces pertes s'était répercutée sur l'économie sans qu'interviennent des facteurs de compensation, les incidences négatives auraient été beaucoup plus importantes et les conséquences pour la pauvreté et la sécurité alimentaire beaucoup plus graves. L'un de ces facteurs a été un apport massif de capitaux extérieurs. Il semble cependant que les donateurs et les particuliers ont transféré une grande partie de ces fonds par des voies décentralisées ne relevant pas de l'Autorité palestinienne, fragilisant ainsi le rôle de celle-ci et les systèmes d'intermédiation financière de supervision monétaire. D'après des estimations fondées sur un modèle comptable macroéconomique simple, les entrées de capitaux auraient dû s'élever à 900 millions de dollars pour compenser la diminution de 6,6 % du PIB. Ce chiffre correspond à celui que l'ancien Ministre des finances de l'Autorité palestinienne a fourni lors du Séminaire des Nations Unies sur l'assistance au peuple palestinien tenu à Doha (Qatar), les 5 et 6 février 2007 (<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gapal1032.doc.htm>).

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

Indicateurs clefs, quelques années

	1995	1999	2002 (rév.)	2003 (rév.)	2004 (rév.)	2005 (prél.)	2006 (est.)
Données macroéconomiques							
Croissance du PIB réel (%)	6,1	8,6	-3,8	8,5	6,3	4,9	-6,6
PIB (en millions de dollars)	4 511	4 261	3 556	3 995	4 248	4 443	4 150
RNB (en millions de dollars)	3 699	4 932	3 835	4 251	4 884	5 119	4 522
RNBD* (en millions de dollars)	-	-	4 455	4 640	4 842	5 441	5 421
PIB par habitant (dollars)	1 380	1 478	1 146	1 221	1 264	1 258	1 134
RNB par habitant (dollars)	1 583	1 736	1 215	1 298	1 441	1 452	1 236
Croissance du RNB réel par habitant	7,9	4,1	-8,9	6,2	1,5	-1	-14,9
Dépenses intérieures (en % du PIB)	151,8	163,0	145,8	150,2	150,7	154,5	173
Population et main-d'œuvre							
Population (en millions)	2,34	2,84	3,16	3,27	3,39	3,53	3,66
Chômage (en % de la main-d'œuvre) ^b	26,6	21,2	41,3	33,4	32,5	29,0	29,6
Emploi total (en milliers)	417	588	477	564	578	633	666
Dans le secteur public	51	103	115	119	131	145	164
En Israël et dans les colonies	50	127	49	55	50	63	64
Balance budgétaire (en % du PIB)							
Recettes publiques	13,2	23,8	8,2	19,1	20,5	27,7	13,9
Dépenses courantes	15,3	22,5	27,6	31,4	32,0	43,6	31,9
Dépenses totales	25,5	29,8	28,2	32,3	32,8	44,9	33
Solde récurrent	-2,1	1,3	-19,4	-12,3	-11,5	15,9	18,0
Solde global	-12,3	-6,0	-20,0	-13,2	-12,3	17,2	19,1
Commerce extérieur							
Exportations de biens et services (en millions de dollars)	499	684	420	433	482	665	581
Importations de biens et services (en millions de dollars)	2 176	3 353	2 130	2 404	2 751	3 352	3 631
Balance commerciale (en % du PIB)	-52,0	-63,6	-47,2	-49,3	-53	-60,4	-73
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	-1 623	-1 943	1 999
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-43,0	-42,0	-31,8	-34,3	-37,9	-43,7	48,2
Importations en provenance d'Israël/consommation privée de l'Autorité palestinienne (%)	56,5	54,5	43,6	43,4	44,6	51,5	43,5
Total du commerce de l'Autorité palestinienne avec Israël/commerce total israélien (%) ^c	3,7	3,7	2,1	2,2	2,2	2,4	3,1
Commerce de l'Autorité palestinienne avec Israël/commerce total de l'Autorité palestinienne (%) ^c	78,8	68,0	69,0	69,1	70,3	70,1	66

Sources: Données historiques du Bureau central palestinien de statistique (PCBS); les données pour 2006 sont des estimations du secrétariat de la CNUCED, établies sur la base de données récemment publiées par le PCBS (PCBS, 2007); les données budgétaires pour 2005-2006 sont celles du BCAH (2007).

* Revenu national brut disponible.

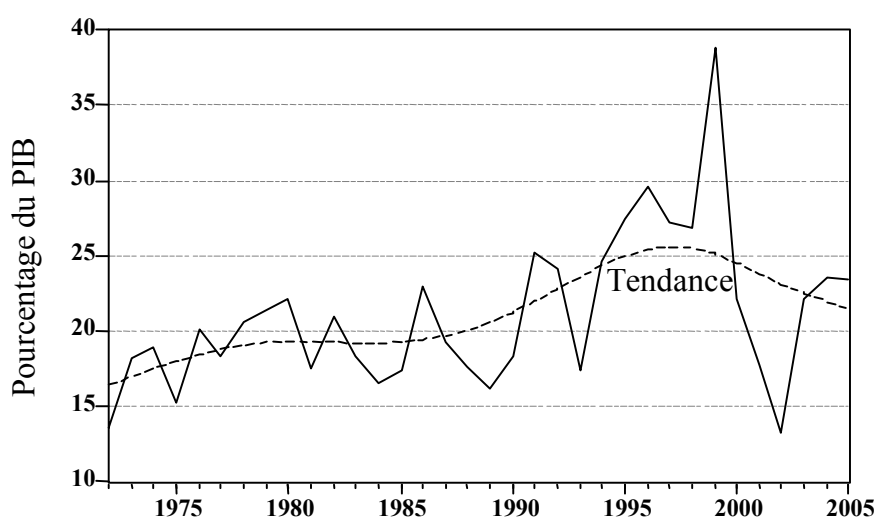
^a Les données ne concernent pas Jérusalem-Est.

^b Le taux de chômage comprend les travailleurs découragés selon la définition élargie de l'OIT (PCBS, 2006).

^c Les données sur le commerce total palestinien et israélien concernent les biens et les services facteurs et non facteurs.

14. Dans ce contexte décourageant, il est peu probable que les investisseurs privés investissent au-delà des niveaux actuels, qui sont déjà relativement élevés par rapport aux tendances observées dans le passé (fig. 3). Le bond des investissements après les Accords d'Oslo peut être considéré comme un phénomène exceptionnel s'expliquant par un contexte optimiste et les immenses espoirs suscités par le processus de paix. Il a cependant été suivi de mesures israéliennes extraordinairement restrictives ainsi que de la destruction et de la perte d'un tiers du capital physique et de la capacité de production existants (CNUCED, 2006b). Il serait donc peu prudent, dans une optique de politique générale, de compter sur un changement de comportement du secteur privé, étant donné les actuelles conditions d'occupation et mesures de bouclage.

**Figure 3. Investissement privé en pourcentage du PIB
(1972-2005)**



Source: Base de données de la CNUCED sur la Palestine: modèle macroéconomique.

15. Pour compenser les effets de l'isolement imposé aux territoires palestiniens occupés et réduire les risques pour les investisseurs, l'action de l'Autorité palestinienne devra s'appuyer sur des programmes d'échanges intensifs avec les pays arabes voisins et avec de grands marchés plus éloignés. Il faut aussi rétablir et renforcer des liens essentiels entre le secteur privé et le monde extérieur: cela prendra du temps et nécessitera un soutien international ainsi qu'une importante action gouvernementale. En outre, l'enracinement des politiques économiques dans une vision et un plan de développement national bien articulés et la relance de l'économie passent par une refonte globale des mesures de facilitation du commerce que la CNUCED (2003) et la Banque mondiale (2004) appellent de leurs vœux. Cependant, en attendant une augmentation notable des exportations pouvant encourager l'investissement privé, la demande globale continuera à être tributaire des dépenses gouvernementales dont la majeure partie consiste en emplois publics.

16. Les efforts de facilitation du commerce doivent viser à diversifier le commerce palestinien et à réduire sa forte dépendance à l'égard d'Israël. Ils doivent être soutenus par des mesures permettant au secteur privé de pénétrer les marchés arabes de la région et au commerce palestinien de transiter par les ports et les infrastructures égyptiens et jordaniens, au lieu de dépendre entièrement des infrastructures israéliennes. D'où la nécessité pour l'Autorité palestinienne de mener un vigoureux programme de politique commerciale et de promotion du commerce avec les moyens financiers voulus. De la même manière, afin d'améliorer les conditions d'investissement, la Banque mondiale (2007a) estime que des fonds de co-investissement sont nécessaires pour encourager les investissements privés; ces fonds seraient créés par l'Autorité palestinienne et viseraient des secteurs spécifiques constituant une priorité potentiellement stratégique.

C. Instabilité budgétaire, marge d'action et résultats économiques

17. La rétention des recettes fiscales palestiniennes perçues par Israël et la réticence des donateurs à soutenir l'Autorité palestinienne en 2006, ajoutées à l'affaiblissement de l'économie provoqué par sept années de bouclage israélien systématique, sont des causes directes de la fragilité de la situation budgétaire de l'Autorité palestinienne. Des simulations réalisées avec le modèle économétrique de l'économie palestinienne de la CNUCED estiment les coûts d'opportunité cumulés en termes de pertes de revenu potentiel à 8,4 milliards de dollars pour la période 2000-2005, soit plus de deux fois la taille de l'économie actuelle. Les pertes en capital physique représentent le tiers de la capacité de production des territoires palestiniens occupés en 1998. Les pertes cumulées de recettes publiques cumulées sont estimées à environ 1,2 milliard de dollars pour la période 2000-2005. En 2006, le manque à gagner en recettes publiques, sans compter les recettes retenues par Israël, pourrait aisément dépasser 250 millions de dollars.

18. Outre ces lourdes pertes budgétaires, les incertitudes quant aux ressources publiques disponibles font qu'il est difficile pour les décideurs d'avoir une saine gestion budgétaire de l'économie, qui plus est d'une économie ravagée par la guerre. Cela représente une érosion supplémentaire de la marge d'action déjà limitée que laisse aux décideurs palestiniens l'actuel régime budgétaire, monétaire et commercial.

19. L'Autorité palestinienne a essentiellement hérité de la puissance occupante des conditions budgétaires qui l'obligent à augmenter les dépenses pour stabiliser une économie «enfermée», mais avec des revenus en baisse et imprévisibles, sans compter le recul économique et les mesures de sécurité. En période de recul économique, une politique économique intérieure responsable passe par une hausse des dépenses budgétaires pour amortir le ralentissement économique. Ainsi, l'actuel déséquilibre budgétaire palestinien est non seulement prévisible, mais doit aussi être apprécié par rapport au redressement et à la stabilisation nécessaires de l'économie, en particulier à la lumière du recul continu des autres éléments de la demande globale.

20. Malgré la faiblesse budgétaire de l'Autorité palestinienne et une capacité de production fortement amputée, les besoins essentiels du peuple palestinien ne cessent de croître. Outre la hausse des dépenses liées à la stabilisation sociale, le redressement du secteur privé ne pourra se faire sans un vigoureux soutien public. Dans ces conditions et en attendant des signes de reprise économique, réduire les états de paie du Gouvernement, comme l'a récemment préconisé la

Banque mondiale (2007a), risque d'aggraver la détérioration économique et d'accroître le chômage. Le remboursement des arriérés (Banque mondiale, 2007a) du secteur privé est une politique nécessaire en soi mais, si cela réduit la capacité de l'Autorité palestinienne de financer ses dépenses courantes, il faut un accroissement correspondant de l'investissement privé pour que la production augmente. Cela reste néanmoins problématique dans les circonstances actuelles. Limiter tout risque d'accroissement du chômage doit être la priorité numéro un.

21. Ce contexte défavorable indique que tout examen d'ensemble des dépenses budgétaires de l'Autorité palestinienne doit insister sur le rôle du secteur public face à la crise. Les mesures de réforme en la matière devraient s'appuyer sur la volonté de mettre en place les institutions nécessaires pour répondre à l'évolution des besoins de la population tout en créant les institutions nécessaires au fonctionnement économique souverain de l'État de Palestine envisagé. Elles devraient aussi garantir une plus grande action de la politique commerciale dans le développement du secteur privé et viser à améliorer l'équilibre budgétaire de l'Autorité palestinienne.

22. La recherche permanente d'une plus grande efficience est l'objectif naturel de tout processus de développement institutionnel gouvernemental. Ce développement institutionnel est peut-être l'un des principaux éléments qui déterminent la croissance des futures capacités étatiques. La hiérarchisation des activités est, par définition, une question de souveraineté nationale. Dans le contexte économique actuel, toute hiérarchisation urgente des priorités passe par une analyse rationnelle des causes de la faiblesse financière de l'Autorité palestinienne et des causes profondes du recul économique. Les gains d'efficacité découlant d'une restructuration économique dépassent de loin les économies pouvant être attendues d'un passage au crible des opérations courantes du Gouvernement.

23. En outre, pour sortir l'économie de la ruine, il est essentiel de doter les décideurs palestiniens d'un éventail d'instruments plus large que celui qui est proposé par le Protocole de Paris. Même si une marge d'action élargie ne peut en soi protéger les Palestiniens des effets de l'occupation, le renforcement des institutions nationales est indispensable pour accroître la résilience du secteur privé face à la crise. Si l'on veut des institutions plus efficaces, il faut envisager d'autres modalités de régime commercial avec Israël, avec les pays arabes et avec le reste du monde, et voir comment la politique d'exportation peut améliorer les résultats commerciaux grâce à des mesures gouvernementales de soutien *influençant l'environnement* du secteur privé.

24. Un assouplissement des critères institutionnels et politiques des donateurs permettrait de renforcer l'Autorité palestinienne afin qu'elle soit moins vulnérable aux mesures israéliennes et qu'elle puisse appliquer des politiques économiques créatrices d'emplois. Pour dépasser progressivement les besoins à court terme et s'attacher à répondre aux besoins à moyen terme et long terme, il faut réhabiliter et élargir les capacités de production et en accroître l'utilisation, s'appuyer sur les petites et moyennes entreprises ainsi que sur le secteur informel, et intégrer investissements sectoriels publics et privés. La réduction du chômage devrait être le principal critère pour éviter toute détérioration économique et sociale supplémentaire.

III. RÉORIENTATION DU COMMERCE PALESTINIEN ET REPRISE ÉCONOMIQUE

25. Comme indiqué précédemment, les perspectives de développement de l'économie palestinienne sont entravées par les restrictions de mouvement imposées par Israël à l'intérieur et à l'extérieur des territoires. La levée de ces restrictions ne suffira toutefois pas au sauvetage de l'économie, à moins qu'elle ne s'accompagne d'efforts concertés pour renforcer la capacité de l'Autorité palestinienne et y élargir sa marge d'action grâce à un nouveau régime commercial. Soutenu par des politiques appropriées, le commerce peut créer des incitations à la diversification des revenus et de nouvelles sources de recettes publiques pour l'Autorité palestinienne, ce qui élargira à son tour la marge de manœuvre de la politique budgétaire palestinienne. Le présent chapitre indique comment, pour obtenir de tels résultats, le commerce palestinien doit être physiquement réorienté dans le cadre d'accords régionaux de transport en transit et propose des éléments pouvant aider l'Autorité palestinienne à établir de tels accords.

A. De nouveaux itinéraires de transit pour le commerce palestinien

26. La réorientation du commerce palestinien est indispensable pour rompre l'isolement de l'économie palestinienne lié à l'enclavement des territoires palestiniens occupés faute de port maritime naturel, mais non faute de façade maritime. En outre, le contrôle qu'exerce Israël sur les principales routes et frontières rend le commerce palestinien entièrement dépendant de considérations politiques. Il convient de souligner que de nouveaux itinéraires de transport pour le commerce palestinien ne doivent être envisagés que comme une solution d'attente, jusqu'à ce que les circonstances permettent d'adopter la meilleure solution, à savoir la construction d'un port maritime palestinien à Gaza (Arnon, Spivak et Sussman, 2000).

27. Pour le moment, les entreprises palestiniennes dépendent essentiellement des infrastructures portuaires israéliennes pour participer au commerce international. En outre, depuis qu'Israël a imposé, en 2000, des mesures de sécurité complexes (notamment un système de points de contrôle/barrages routiers et de lourdes procédures douanières et procédures de transport terrestre à tous les points de passage), les bénéfices de l'accès aux marchés sont ponctionnés par les coûts de transaction exorbitants qu'exportateurs et importateurs palestiniens doivent supporter. Cela a affaibli la compétitivité des exportations palestiniennes en créant des obstacles au commerce plus pénalisants que les droits de douane. Il est estimé que, en 2003, les coûts de transaction liés au commerce étaient d'au moins 30 % supérieurs aux mêmes coûts à la veille de la crise (septembre 2000). Les coûts de transaction liés aux importations en provenance de Jordanie étaient estimés à 494 dollars par envoi palestinien moyen, et à 550 dollars par envoi pour les importations en provenance d'Égypte. Les coûts d'exportation de produits gazaouis vers la Jordanie étaient estimés à 630 dollars par envoi (CNUCED, 2003).

28. Le besoin impératif de nouveaux itinéraires de transport découle aussi de la nécessité de réorienter l'économie pour établir des relations plus équilibrées avec Israël grâce à une intégration plus poussée avec les marchés arabes régionaux et les marchés mondiaux. Comme illustré par le tableau 2, Israël représentait 92 % de la valeur totale du commerce des territoires palestiniens occupés avec ses principaux partenaires, soit 92 % du total des importations et 91 % des exportations. En revanche, la Jordanie, deuxième partenaire commercial, ne représentait que 2 % du commerce palestinien avec ses principaux partenaires, suivie par l'Égypte avec 1 %. Au niveau régional, l'Europe était le premier partenaire des territoires palestiniens occupés,

avec 3 % des importations et des exportations. Les pays asiatiques non arabes venaient au deuxième rang.

29. La valeur comptabilisée du commerce palestinien avec le reste du monde n'inclut pas les importations indirectes réalisées par des entreprises israéliennes avant d'être réexportées dans les territoires palestiniens occupés. Celles-ci sont comptabilisées comme importations palestiniennes en provenance d'Israël car, au départ, elles sont déclarées comme étant destinées à Israël. D'après la Banque mondiale (2002), les importations palestiniennes indirectes représentent le tiers des importations en provenance d'Israël, d'où la nécessité d'en tenir compte pour l'établissement de nouveaux itinéraires de transport.

Tableau 2. Principaux partenaires commerciaux des territoires palestiniens occupés en fonction de la valeur des échanges, 2005
(en millions de dollars É.-U.)

Région	Importations		Exportations		Commerce total	
	dollars	%	dollars	%	dollars	%
Israël	2 333	92	413	91	2 746	92
Jordanie	40	2	16	4	56	2
Égypte	28	1	0,1	0	28	1
Autres pays arabes	1	0,0	3	1	4	0,1
Europe	69	3	15	3	84	3
Asie, pays arabes exceptés	45	2	5	1	50	2
Pays américains	9	0,3	5	1	14	0,5
Commerce total: principaux partenaires	2 524	100	457	100	2 980	100
Total général	3 352		665		4 017	

Sources: base de données COMTRADE de l'ONU. Les statistiques du commerce entre les territoires palestiniens occupés et Israël proviennent du Bureau central israélien de statistique (*Bulletin mensuel de statistique*).

30. La réorientation physique du commerce palestinien pour réduire la dépendance à l'égard des infrastructures de transport israéliennes est un souci croissant de l'Autorité palestinienne, face aux restrictions de déplacement et autres mesures imposées par Israël, depuis septembre 2000, pour réaliser une séparation unilatérale des territoires palestiniens occupés. En 2001, à la demande de l'Autorité palestinienne, le secrétariat a entrepris une évaluation quantitative des coûts liés à la recherche de nouveaux itinéraires maritimes régionaux pour le commerce palestinien avec le reste du monde (exportations et importations transitant par les ports israéliens). L'évaluation a recommandé l'établissement d'un cadre qui aiderait l'Autorité palestinienne à signer des accords de transport en transit avec des pays arabes de transit.

B. Coûts de nouveaux itinéraires commerciaux pour le commerce palestinien

31. Le secrétariat (CNUCED, 2003) a réalisé une analyse coûts-avantages permettant d'évaluer les conséquences de l'utilisation de Port-Saïd (Égypte) comme autre point de transit pour le commerce à destination ou en provenance de Gaza, et de l'utilisation du port d'Aqaba (Jordanie) comme autre route pour le commerce cisjordanien. Il est supposé que les marchandises en provenance ou à destination de la bande de Gaza seront redirigées vers Port-Saïd (Égypte) et que les marchandises en provenance ou à destination de la Cisjordanie le seront vers le port d'Aqaba (Jordanie).

32. Les tableaux 3 et 4 donnent une estimation des coûts (2003) du déroutement du commerce palestinien avec le reste du monde par itinéraire, type de marchandise et orientation géographique. Ces coûts comprennent les coûts maritimes, portuaires et autres coûts d'expédition, ainsi que les frais liés au transport terrestre et au passage des postes frontière. Comme indiqué dans le tableau 3, les coûts annuels du déroutement du commerce palestinien sont estimés à un total d'environ 35 millions de dollars, dont 23,7 millions pour les importations et 11,3 millions pour les exportations. Cela équivaut à une moyenne de 10 dollars par tonne, soit 8,8 dollars par tonne pour les importations et 20,6 dollars par tonne pour les exportations (tableau 4). Il en ressort que les décideurs et les négociants palestiniens devraient diversifier les itinéraires de transport en fonction du type de marchandises et du port afin de réduire au maximum les coûts. Par exemple, même en tenant compte des circonstances et des paramètres budgétaires actuels, dérouter les importations de vrac liquide de Gaza vers Port-Saïd réduirait les coûts annuels de transport liés à ce type d'importation de 230 000 dollars (tableau 3) et générerait une économie de 2,4 dollars par tonne (tableau 4).

Tableau 3. Estimation du coût annuel de déroutement
(en millions de dollars É.-U.)

Type de marchandise	Importations		Exportations		Total
	Gaza	Cisjordanie	Gaza	Cisjordanie	
Marchandises diverses	4,71	9,25	0,40	7,66	22,02
Conteneurs	4,88	1,85	0,23	0,79	7,75
Vrac sec	0,44	1,42	0,05	0,99	2,90
Vrac liquide	-0,23	1,04	0,04	1,11	1,95
Total	9,80	13,55	0,71	10,54	34,61

Source: CNUCED (2003).

Tableau 4. Estimation du coût unitaire supplémentaire de déroutement
(en dollars É.-U. par tonne)

Type de marchandise	Importations			Exportations		
	Gaza	Cisjordanie	Total	Gaza	Cisjordanie	Total
Marchandises diverses	6,7	8,7	7,9	6,7	22,9	20,5
Conteneurs	26,4	6,7	14,5	27,8	16,7	18,4
Vrac sec	5,6	12,1	9,5	7,4	26,2	23,4
Vrac liquide	-2,4	7,2	3,4	4,5	23,8	20,9
Total	9,2	8,5	8,8	8,7	22,7	20,6

Source: CNUCED (2003).

33. Une autre caractéristique majeure de l'analyse coûts-avantages est l'importance des coûts de transport terrestre dans les coûts de transaction totaux que les commerçants palestiniens doivent supporter. Mis à part la médiocrité des infrastructures de transport terrestre dans les territoires palestiniens occupés, l'analyse met en évidence que de 50 à 60 % de ces coûts sont liés aux mesures de sécurité israéliennes. En outre, les coûts de transport terrestre en Jordanie et en Égypte sont sensiblement plus élevés en raison des distances et de l'insuffisance des infrastructures physiques. Celle-ci pourrait être réduite par une amélioration des infrastructures de transport, des réseaux routiers et des installations et services liés au commerce.

34. L'étude souligne que le total des coûts annuels de la réorientation du commerce palestinien pourrait être diminué de 19 millions de dollars par rapport au niveau de 1999 grâce à une simple réduction de 20 % des coûts de transport terrestre en Jordanie et en Égypte. Les coûts pour les conteneurs en provenance de Port-Saïd sont divisés par deux s'ils passent par le terminal à conteneurs du canal de Suez (SCCT)². Si les Palestiniens utilisaient ce terminal, ils réaliseraient 22 millions de dollars d'économies de plus par an, soit une économie moyenne de 6,7 dollars par tonne – 8 dollars pour les importations et 6 dollars pour les exportations. S'ils déroutaient les importations indirectes passant par Israël, les économies annuelles pourraient doubler et atteindre 38 millions de dollars, avec une réduction de 20 % des coûts de transport terrestre, voire 44 millions si l'on utilisait le SCCT.

35. Des estimations récentes de la Banque mondiale (2007b) concordent avec celles de la CNUCED et montrent que les installations portuaires égyptiennes fournissent des services compétitifs en termes de temps et de qualité à des coûts équivalents ou inférieurs aux coûts des services israéliens. D'après ces mêmes estimations, les aéroports égyptiens offrent aux négociants palestiniens des taux compétitifs et une fréquence de vols plus élevée car le transport de marchandises est autorisé à bord d'avions de transport de passagers. Comme

² Le terminal se situe au nord-est du canal de Suez et accueille des bateaux de dernière génération qui transportent entre 2 000 et 3 000 conteneurs. Il a ouvert en octobre 2004 et est équipé de technologies modernes et de systèmes de transport multimodal. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site du SCCT: <http://scctportsaid.com>.

la CNUCED, la Banque mondiale a constaté qu'en raison de l'insuffisance des infrastructures liées au commerce, les avantages du déroutement pourraient être annulés par des coûts élevés de transport terrestre.

36. Pour que le déroutement du commerce palestinien soit bénéfique, des efforts concertés aux niveaux national et régional sont nécessaires pour développer les infrastructures physiques et les institutions commerciales, ainsi que pour améliorer et unifier les procédures régionales de transport en transit. L'établissement d'accords régionaux de transport en transit fournira un cadre commun pour orienter les efforts de facilitation du commerce régional et fortifier la détermination des gouvernements sur la base d'un traitement réciproque.

C. Efforts actuels pour réorienter le commerce palestinien

37. Il s'agit d'établir des couloirs commerciaux entre les territoires palestiniens occupés et leurs voisins immédiats, la Jordanie et l'Égypte. Parmi les propositions examinées par l'Autorité palestinienne figure l'utilisation du poste frontière de Rafah avec l'Égypte pour faire transiter le commerce palestinien par l'Égypte et fournir aux entreprises palestiniennes un accès direct aux pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), au Moyen-Orient et à l'Europe. Cette proposition de la Banque mondiale (2007b) fait du poste frontière de Rafah le point d'entrée en Égypte, d'où les marchandises seraient transportées par voie terrestre sur des itinéraires spécifiques vers les ports égyptiens situés à l'entrée du canal de Suez, vers l'aéroport international du Caire et l'aéroport d'Al-Arish, et vers le Golfe d'Aqaba à destination des pays du CCG.

38. Il est proposé que la création du couloir de Rafah se fasse dans le cadre d'une approche progressive dont les premières étapes se limiteraient aux exportations en transit. En effet, d'après la Banque mondiale, ces activités ne posent que peu de problèmes de sécurité et n'ont pas de conséquences sur la quasi-union douanière entre Israël et les territoires palestiniens occupés. Les activités augmenteraient à mesure que des procédures et des systèmes seraient établis et en fonction de la demande. Il est souligné que cette approche progressive serait conforme à l'Accord réglant les déplacements et le passage conclu entre l'Autorité palestinienne et Israël en 2005, qui prévoit de limiter l'utilisation du poste frontière de Rafah aux exportations et d'utiliser le poste de Kerem Shalom contrôlé par Israël, situé à proximité, pour les importations en provenance d'Égypte ou transitant par l'Égypte.

39. Pour lancer les activités au poste frontière de Rafah, l'Autorité palestinienne et l'Égypte pourraient aussi envisager un accord spécial semblable à celui qui a été conclu en 2006 pour renforcer la coordination entre l'Autorité palestinienne et les autorités égyptiennes et auquel participait la mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière à Rafah (EU BAM Rafah) en tant que mission de surveillance. Pour répondre aux préoccupations israéliennes en matière de sécurité, on pourrait utiliser un système de «passage à quai» pour le chargement des marchandises palestiniennes sur les camions égyptiens. En outre, un guichet unique pourrait être créé pour la vérification des documents et le nombre de documents supplémentaires pour les marchandises en transit pourrait être réduit au strict minimum. Il est aussi proposé d'avoir recours à des services extérieurs pour les activités non liées à la réglementation et de créer un mécanisme conjoint égypto-palestinien de règlement des différends réunissant des représentants des secteurs privé et public.

40. Ces accords doivent être appuyés par un «protocole de transit» entre l'Autorité palestinienne et l'Égypte conforme à la Convention de Kyoto révisée et comprenant un système de garantie simple, comme le régime des «Transports internationaux routiers», afin de couvrir la responsabilité du paiement des droits sur les marchandises si elles ne sortent pas du pays. À terme, les activités du couloir devraient inclure les importations et s'appuyer sur des protocoles adéquats entre l'Égypte, Israël et l'Autorité palestinienne. Rafah pourrait devenir une zone franche si le couloir s'avérait être une liaison efficace et fiable entre Gaza et l'Égypte.
41. Cependant, le poste frontière de Rafah risque de ne pas être utilisé à un niveau suffisant pour permettre des économies d'échelle, surtout s'il ne dessert pas les flux d'importations les plus importants. Il faudrait aussi qu'Israël s'engage à garantir la régularité et la prévisibilité des activités du couloir. En outre, il faut encore tenir compte des besoins de l'Égypte en matière de sécurité, un rôle de premier plan doit être confié à la mission EU BAM Rafah, dont le mandat temporaire devrait être revu.
42. L'approche progressive proposée risque aussi de séparer les installations du couloir de transit de l'ensemble du secteur des transports et de la chaîne logistique. Elle est principalement centrée sur la création d'installations à la frontière et de systèmes de garantie, sans qu'il soit beaucoup tenu compte des besoins logistiques – notamment services intermédiaires modernes (par exemple, flottes de camions et agents en douane), infrastructures de transport et services auxiliaires (par exemple, routes, services bancaires spécialisés et systèmes d'assurance). Ces services devraient être au cœur des accords régionaux de coopération en transit.
43. Une autre option de déroutement envisagée est la proposition du Comité économique mixte jordano-palestinien de développer l'utilisation du pont de Damya (aussi appelé pont du Prince Mohammed ou pont Adam) entre la Cisjordanie et la Jordanie. Cette proposition fait partie d'un projet plus vaste de création d'une zone industrielle jordano-palestinienne sur le versant palestinien de la vallée du Jourdain pour développer le secteur agricole et les agro-industries. Financé par le Gouvernement japonais, ce projet prévoit la création de centres de distribution dans la partie jordanienne et la construction d'installations modernes de transport pour l'acheminement des produits palestiniens qui seront distribués en Jordanie.
44. La proposition du Comité économique mixte jordano-palestinien complète l'initiative concernant le poste frontière de Rafah et doit être considérée comme une étape parallèle. Elle offre des moyens de relancer l'économie dans les circonstances actuelles. La zone industrielle, dont l'objectif est de promouvoir les produits agricoles, permet de lier les mesures de secours aux efforts de développement étant donné la capacité du secteur agricole de créer des emplois durables et des exportations, même dans la situation actuelle. En outre, la construction d'infrastructures de transport modernes et de centres de distribution constitue un investissement direct en installations régionales non frontalières. L'Autorité palestinienne pourrait donc envisager de conclure un accord régional de transit avec la Jordanie.
45. Ces propositions peuvent beaucoup aider à rompre l'isolement des territoires palestiniens occupés, en contribuant aux efforts de facilitation du commerce palestinien. Elles comportent des mesures tangibles visant à réduire les coûts de transaction palestiniens et répondent à la nécessité d'un cadre stratégique pour orienter le processus de déroutement. Elles insistent toutefois beaucoup sur le respect des clauses et conditions de l'Accord réglant les déplacements et le passage, considéré comme cadre de référence pour l'établissement du processus de

déroutement. Il en a résulté une approche au coup par coup excessivement centrée sur les préoccupations israéliennes en matière de sécurité, au détriment de la relance de l'économie palestinienne. Les coups successifs portés aux espoirs de relance des efforts de paix dans la région rendent plus urgent que jamais un programme soutenu et élargi de développement du commerce palestinien.

D. Cadre pour une réorientation du commerce palestinien

46. L'analyse montre que les efforts actuels pour réorienter le commerce palestinien ne peuvent que bénéficier d'une approche plus globale, dépassant la simple création de couloirs commerciaux pour viser à faciliter le commerce de la région. Cela ne doit pas être considéré comme un moyen de réaliser des avancées spectaculaires dans un contexte politique défavorable. Les interventions doivent être guidées par un cadre stratégique favorisant les synergies entre objectifs immédiats et objectifs à long terme, y compris les transports commerciaux entre la Cisjordanie et Gaza, tout en répondant à la nécessité d'une coordination adéquate au niveau régional et au respect des meilleures pratiques internationales. Il faut aussi que les débats portent moins sur les questions de sécurité que sur la garantie de la sûreté des flux commerciaux dans la région et sur la création de structures bilatérales et régionales de coordination traitant des questions de sécurité.

47. Le cadre stratégique devrait participer d'un ensemble d'accords régionaux de transport en transit visant à établir des services logistiques modernes reliant les territoires palestiniens occupés aux pays arabes voisins. Ces accords devraient en particulier comporter des dispositions concernant: a) la modernisation des infrastructures dans les couloirs principaux (routes, voies ferrées et ports) ainsi que dans les zones de passage des frontières; b) une plus grande efficacité des organismes à la frontière et des services publics traitant des questions de transport; c) optimisation des flux d'informations entre les organismes à la frontière, entre les deux côtés de la frontière, au sein des organismes à la frontière, et entre ces organismes et les négociants ou les entreprises de transport; et d) le renforcement des capacités du secteur privé de fournir des services logistiques.

48. L'un des objectifs de ces accords devrait être de réduire les disparités des conditions nationales régissant le commerce de transit dans la région, s'agissant notamment des lois, des prescriptions administratives, des normes techniques et des pratiques commerciales. L'expérience montre que les accords de transit devraient inciter les pays membres à agir simultanément sur trois niveaux. Au plus haut niveau, les pays voisins pourraient envisager de souscrire à des accords multilatéraux et à des conventions internationales. Au niveau intermédiaire, ces procédures pourraient être consignées dans des accords bilatéraux. Enfin, au niveau des organismes de transport, des accords pourraient être conclus entre organismes de pays voisins pour mener des activités conjointes et créer des installations conformes aux normes internationales et aux particularités régionales.

49. Il y a manifestement besoin d'un système régional ayant pour mandat global d'intégrer et de coordonner la réglementation, la planification et la gestion des différents éléments d'infrastructure d'appui au commerce. Cependant, le nombre déjà élevé de mécanismes bilatéraux et sous-régionaux existants ne plaide pas en faveur d'une institution supplémentaire. Les efforts devraient plutôt porter sur le renforcement et la rationalisation des institutions existantes en recourant, si nécessaire, à des services d'expert et à des méthodes bien définies de

vérification et d'application. L'Autorité palestinienne et ses voisins de transit pourraient aussi envisager de créer un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires et chargé de superviser l'élaboration d'accords de transport en transit.

50. Les mesures suivantes seraient les principales priorités pour l'Autorité palestinienne: a) moderniser la flotte de transport; b) ouvrir un «passage sûr» entre Gaza et la Cisjordanie; c) créer, aux frontières ou à proximité, des installations modernes telles qu'entrepôts, laboratoires de contrôle de la qualité, sociétés d'assurance, services bancaires et postaux, aires de stationnement et petits hôtels; et d) construire des entrepôts sous douane aux postes frontière. Beaucoup de ces mesures pourraient être réalisées même dans les conditions actuelles. On ne saurait trop insister, bien entendu, sur le soutien et l'engagement nécessaires de la communauté internationale et des donateurs pour la mise en œuvre de ces priorités. L'Autorité palestinienne pourrait aussi envisager d'établir un forum national sur la facilitation du commerce, qui réunirait toutes les parties intéressées au sein d'un groupe de travail spécial. Ce forum pourrait avoir vocation à éclairer les décisions à prendre en matière d'accords de transport en transit et à élaborer une stratégie nationale de facilitation du commerce palestinien.

IV. GRANDES ÉTAPES DE L'ASSISTANCE DE LA CNUCED AU PEUPLE PALESTINIEN

51. Dans le souci de renforcer les capacités palestiniennes publiques et privées en matière institutionnelle et pour l'élaboration de politiques, et de soutenir le développement et la croissance du secteur privé, le programme d'assistance technique de la CNUCED au peuple palestinien vise la réalisation d'objectifs nationaux spécifiques dans quatre grands domaines: a) stratégies de développement et politique commerciale; b) facilitation du commerce et logistique; c) modernisation et réforme des finances publiques; et d) entreprises, investissement et politique de concurrence.

52. Le programme est sélectif et flexible afin de répondre à l'évolution des besoins du peuple palestinien. Depuis 2001, en étroite consultation avec l'Autorité palestinienne, il comporte des activités visant à rattacher les activités de secours au développement en s'appuyant sur les résultats des travaux de recherche du secrétariat et sur des consultations intergouvernementales. La CNUCED a aussi continué de travailler en étroite liaison avec les organisations internationales compétentes pour garantir une approche à l'échelle du système, notamment avec le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA), la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Banque mondiale, ainsi qu'avec des États membres, des centres de recherche et des institutions de la société civile.

53. S'appuyant sur l'expérience du secrétariat, dans son ensemble le programme est administré par le Groupe de l'assistance au peuple palestinien dont le financement des activités d'assistance technique est assuré par des contributions volontaires provenant de sources bilatérales et multilatérales ainsi que d'institutions du système des Nations Unies. Conformément au Cadre stratégique des Nations Unies pour la période 2006-2007 et au paragraphe 35 du Consensus de São Paulo, et afin de maintenir une assistance renforcée comme demandé dans le Plan d'action de Bangkok, un arrangement spécial a permis de conserver le troisième administrateur affecté au Groupe depuis 2001. Le secrétariat a ainsi pu réaliser d'importantes avancées en 2006-2007, tout

en continuant de renforcer son mode opérationnel sélectif et flexible afin de faire face aux conditions extrêmement défavorables sur le terrain.

54. Grâce à un financement de la Commission européenne (CE), les activités d'assistance technique de la CNUCED dans le domaine des finances publiques et de la modernisation devraient prochainement aborder une nouvelle étape avec le lancement de la Phase III du *SYDONIA (SYstème DOuanier Automatisé)*. Le projet correspondra au déploiement intégral, sur une période de trois ans, du SYDONIA++, qui sera la base du système palestinien de gestion des douanes et des frontières. Les principales activités concernent la mise en place d'éléments spécialement adaptés pour la gestion des risques et la sélectivité, en association avec SYDONIA World, qui permettra aux douanes palestiniennes de rejoindre le monde des douanes en ligne. L'équipe nationale du projet recevra une formation technique et opérationnelle pour garantir, une fois le projet achevé, la maîtrise complète du système et la capacité technique d'en assurer le fonctionnement et l'amélioration.

55. Le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne a également demandé à la CNUCED d'appuyer les activités préparatoires à l'obtention par la Palestine du statut d'observateur à l'Organisation mondiale des douanes (OMD). La CNUCED aidera l'Autorité palestinienne à établir la demande de statut d'observateur, notamment en réalisant une évaluation des besoins pour le renforcement des capacités. Le secrétariat participera aussi à la conception et à l'éventuelle mise en œuvre d'un projet d'assistance technique visant à renforcer la capacité des douanes palestiniennes en vue de l'adhésion, à terme, de la Palestine à l'OMD.

56. Le secrétariat participe activement au renforcement des capacités des secteurs palestiniens privé et public. Hôte du Sommet Asie-Afrique en 2005, le Gouvernement indonésien a demandé l'assistance de la CNUCED pour préparer une réunion ministérielle qui aura lieu à Jakarta dans le cadre du Nouveau partenariat stratégique Asie-Afrique. Cette réunion déterminera des activités d'assistance technique spécifiques que des pays d'Asie et d'Afrique pourraient réaliser pour répondre aux besoins palestiniens en matière de renforcement des capacités. Le secrétariat unira ses efforts à ceux de la CESAIO pour concevoir un cadre d'appui aux efforts de renforcement des capacités dans les secteurs public et privé palestiniens en matière de finances publiques, de stratégies de développement, de politique commerciale, de facilitation du commerce, d'organismes de promotion de l'investissement et d'appui aux entreprises, et de développement.

57. Les activités de la CNUCED dans le domaine de la facilitation du commerce et de la logistique se sont intensifiées en 2007. L'administration palestinienne pour la gestion des douanes et des frontières a demandé au secrétariat de contribuer, en coopération avec les organismes donateurs intéressés (CE), aux efforts en cours pour réorienter le commerce palestinien. Ainsi, en juin 2007, une mission d'experts de la CNUCED en Égypte a conseillé l'Autorité palestinienne lors de discussions avec les autorités égyptiennes sur l'utilisation du poste frontière de Rafah comme couloir commercial pour les exportations palestiniennes en provenance de Gaza. Il a été demandé au secrétariat d'envisager la possibilité d'organiser des réunions trimestrielles entre l'Autorité palestinienne et l'Égypte dans le cadre du projet SYDONIA. Le secrétariat aidera les deux parties à définir les principes de base de l'élaboration d'un accord bilatéral de transit et à assurer l'application correcte des mesures convenues.

58. La mise en œuvre du projet, financé par la Commission européenne, relatif à la création d'un Conseil des chargeurs palestiniens avance sûrement. Le nombre de membres de ce Conseil augmente et plus de 200 chargeurs sur l'ensemble du territoire palestinien bénéficient de services de formation et de conseils pour les problèmes courants. La conférence technique du Conseil de janvier 2007 a confirmé ces progrès et a réuni 185 chargeurs palestiniens ainsi que différents acteurs publics et privés pour une journée de dialogue intensif avec des experts nationaux et internationaux, consacrée aux solutions des problèmes complexes de facilitation du commerce palestinien. En juin 2007, l'Assemblée constituante du Conseil s'est réunie et a élu le premier conseil d'administration.

59. Cependant, l'insuffisance récurrente de financement a obligé la CNUCED à suspendre les activités prévues au titre du programme de soutien au développement des petites et moyennes entreprises (EMPRETEC Palestine). Pour mener à bien durablement ce programme en Cisjordanie, l'étendre à Gaza et en garantir une appropriation totale, le soutien de la communauté des donateurs est indispensable.

60. Le secrétariat pourrait aussi être dans l'impossibilité d'exécuter les activités prévues au titre du programme de rétention des investissements. Grâce à un financement du Gouvernement norvégien, l'élaboration du programme a commencé fin 2004 et est aujourd'hui presque achevée. Le projet de suivi proposé consiste à mettre en œuvre une stratégie de promotion des investissements en coopération avec l'Agence palestinienne pour la promotion des investissements. Cependant, sans un appui continu des donateurs, l'exécution du programme reste incertaine.

61. Toujours grâce à un financement du Gouvernement norvégien, d'importants progrès ont été réalisés au titre du projet sur les capacités en matière de contrôle et d'analyse financière de la dette, dont de nouveaux éléments ont été mis en œuvre en 2006, s'agissant notamment d'aider le Ministère des finances à intégrer le plan de développement au budget au moyen d'un plan de dépenses à moyen terme. Des éléments prévus à Gaza ont toutefois dû être reportés, notamment celui concernant le renforcement des capacités du personnel de l'Autorité palestinienne, du fait de la dégradation des conditions de sécurité. Le donateur a décidé de geler le financement restant alloué à la CNUCED pour mener à bien les activités et on ne sait pas si celles-ci pourront être menées à terme.

62. La capacité de la CNUCED de tirer parti des avancées décrites ci-dessus continue d'être entravée par les restrictions de mouvement qui touchent aussi les fonctionnaires de la CNUCED, les experts et le personnel des projets, en particulier pour les projets à Gaza. Le manque de ressources extrabudgétaires prévisibles représente une difficulté supplémentaire, notamment pour répondre aux besoins engendrés par la crise. Cela risque d'affaiblir encore la capacité institutionnelle nécessaire à l'État de Palestine envisagé et contrarie la détermination de renforcer la résilience du secteur privé et son rôle dans le développement.

Références

Arnon A., Spivak A. et Sussman O., *Incomplete Contracts, the Port of Gaza and the Case of Economic Sovereignty*, projet révisé, Université Ben Gourion et Université d'Oxford, octobre 2000.

Banque mondiale, *Long-term Policy Options for the Palestinian Economy*, Mission résidente en Cisjordanie et à Gaza, Banque mondiale, juillet 2002.

Banque mondiale, *Technical Paper I – Borders and Trade Logistics*, Washington, D.C., 2004.

Banque mondiale (2007a), *West Bank and Gaza Expenditure Review*, vols. 1–2, Washington, D.C.

Banque mondiale (2007b), *Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Trade Corridor*, at:
<http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/RafahCorridorMarch07.pdf>

BCAH (Bureau de l'ONU pour la coordination des affaires humanitaires), *Preliminary Analysis of the Humanitarian Implications of the April 2006 Barrier Projections, Update 5*, Jérusalem-Est, 2006.

BCAH, *A Year of Decline, the Financial and Institutional Status of the Palestinian Authority*, Special Focus 1 and 2, Jérusalem-Est, avril 2007.

CNUCED, *Transit and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*, UNCTAD/GDS/APP/2003/1, New York et Genève, Publications des Nations Unies, 2003.

CNUCED (2006a), *Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien*, TD/B/53/2, 19 juillet 2006.

CNUCED (2006b), *The Palestinian War-torn Economy: Aid, Development and State Formation*, UNCTAD/GDS/APP/2006/1, New York et Genève, Publications des Nations Unies.

Oxfam, *Briefing Note: Poverty in Palestine: The Human Cost of the Financial Boycott*, Oxford, Royaume-Uni, 2007.

PCBS (Bureau central palestinien de statistique), *Labour Force Survey, Various Rounds*, Ramallah, PCBS.

PCBS, *Poverty in the Palestinian Territory, 2005 – Main Findings Report*, Ramallah, PCBS, juin 2006.

PCBS, *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts, First Quarter 2007*, Ramallah, PCBS, juin 2007.
