

# FEUILLE DE ROUTE ECONOMIQUE

Une perspective israélo-palestinienne  
sur le statut permanent

Le Groupe d'Aix

Janvier 2004

Aix en Provence à Jérusalem

## LE GROUPE D'AIX

Après une série de contacts pris avec des experts économistes israéliens et palestiniens au début de l'année 2002, le Professeur Gilbert Benhayoun de l'Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix - Marseille III, décida de contribuer à la recherche d'une vision des relations futures entre Israéliens et Palestiniens. Il a donc organisé, conjointement avec le Ministère de l'Économie nationale palestinien ainsi qu'avec le Centre Peres pour la Paix, un séminaire de travail international sur le thème "The Potential for Economic Cooperation in the Middle East: the Israeli-Palestinian Perspective" les 3-4-5 juillet 2002 à Aix-en-Provence.

A l'issue du séminaire, il a été décidé de constituer un groupe permanent de travail (d'où le nom "Groupe d'Aix") dont l'objectif consistait à rapprocher les deux parties sur les questions économiques concernant des accords futurs permanents et servir de lieu de formulation de scénarios et de propositions. Il s'agissait concrètement de définir les idées de base d'une Feuille de Route Economique comme un complément au processus politique commencé par la Feuille de Route pour la Paix ("Road Map for Peace") et appuyé par le "Quartet". Le Groupe d'Aix s'est réuni régulièrement depuis – à Paris, Istanbul, Fontainebleau et Jérusalem.

Le Groupe d'Aix est constitué d'universitaires israéliens et palestiniens et également de membres appartenant à des institutions officielles israéliennes et palestiniennes, en particulier les Ministères de l'Économie et des Finances, sans pour autant représenter leurs administrations respectives. Le Groupe d'Aix est aussi constitué d'experts et d'universitaires internationaux et membres d'institutions internationales – Union Européenne, Banque Mondiale, Fonds Monétaire International – agissant également à titre personnel.

## **Le Groupe d'Aix a reçu le soutien actif :**

- du Conseil Régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur (France) ;
- du Conseil Général des Bouches du Rhône (France) ;
- de la Communauté du Pays d'Aix-en-Provence (France) ;
- de la Commission européenne ;
- du Centre Peres pour la Paix ;
- de la Représentation de la Norvège auprès de l'Autorité palestinienne.

## **Le Groupe d'Aix voudrait remercier plus particulièrement:**

- Smadar Shapira, Directrice du département économique, le Centre Peres pour la Paix ;
- Asma Hammad, Assistante du Coordinateur palestinien du Groupe d'Aix ;
- Colette Lescure, CEREFI, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille III

**pour leurs efforts précieux sans lesquels ce projet n'aurait pas pu être réalisé.**

## Le Groupe d'Aix : Membres et Observateurs

<b>Israéliens</b>	<b>Internationaux</b>	<b>Palestiniens</b>
<p><b>Prof. Arie Arnon</b></p> <p>Coordinateur du papier</p> <p>Département d'Économie, Université Ben Gurion.</p>	<p><b>Prof. Gilbert Benhayoun</b></p> <p>Président du Groupe d'Aix</p> <p>Département d'Économie, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille III</p>	<p><b>M. Saeb Bamyá</b></p> <p>Coordinateur du papier</p> <p>Économiste</p>
<p><b>Mr. Gabby Bar</b></p> <p>Responsable du Département du Moyen Orient, Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Philippe Colombani</b></p> <p>Conseiller spécial de M. Michel Barnier Commission Européenne</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Dr. Samih El Abid</b></p> <p>Adjoint au Ministre de la Planification</p> <p>(observateur)</p>
<p><b>Prof. Raphael Bar-El</b></p> <p>Dépt. de Politique Publique et Administration, School of Management, Université Ben Gurion</p>	<p><b>Dr. Sebastien Dessus</b></p> <p>Économiste Senior</p> <p>Banque Mondiale</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Dr. Samir Hazbun</b></p> <p>Économiste</p> <p>DATA Studies</p>
<p><b>Mr. Dan Catarivas</b></p> <p>Directeur Général adjoint des Affaires Internationales Ministère des Finances</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Mr. Jacques Ould Aoudia</b></p> <p>Ministère d'Économie, des Finances et de l'Industrie, France</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Dr. Salahaldin Abdalshafi</b></p> <p>Économiste, Président du Forum Palestinien pour la Démocratie</p> <p>Membre du Comité National de la Réforme de PNA</p>
<p><b>Dr. Yoram Gabbay</b></p> <p>Président de Peilim</p> <p>Ancien Directeur de l'Administration d'État 1989-1995</p>	<p><b>Dr. Bernard Philippe</b></p> <p>Administrateur Principal</p> <p>Commission Européenne, Bruxelles</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Mr. Ismail Shehada</b></p> <p>Directeur Général</p> <p>PIEFZA (Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority)</p>
<p><b>Prof. Reuven Horesh</b></p> <p>Directeur du Département des Finances, Business School, College of Management à Tel Aviv</p> <p>Ancien Directeur Général du Ministère de l'Industrie et du Commerce</p>	<p><b>Dr. Joël Toujas-Bernate</b></p> <p>Chef de division adjoint</p> <p>Département Moyen Orient et Asie Centrale, Fonds Monétaire International</p> <p>(observateur)</p>	<p><b>Mr. Saad Khatib</b></p> <p>Consultant en politique juridique, Juris Doctor, Conseiller Politique</p>
<p><b>Dr. Ron Pundak</b></p> <p>Directeur Général, Centre Pères pour la Paix</p>	<p><b>Prof. Gianni Vaggi</b></p> <p>Professeur du Développement d'Économie, Directeur du Centre de la Coopération Internationale et Développement, Université de Pavie, Italie</p>	<p><b>Dr. Fawaz Abu Sitta</b></p> <p>Professeur adjoint, Directeur du Département d'Économie</p> <p>Faculté d'Économie et Administration Commerciale, Al Azhar University</p>

<p><b>Dr. Eli Sagi</b></p> <p>Directeur du Département de l'Économie et Management, The Academic College of Tel Aviv Yaffo</p> <p>Eitan Berglas School of Economics, Université de Tel Aviv</p>		
<p><b>Prof. Jimmy Weinblatt</b></p> <p>Dépt. d'Économie, Université de Ben Gurion</p>		

Chaque membre et observateur du Groupe ont agi à titre personnel. Les commentaires exprimés dans le papier n'engagent pas les institutions (qui sont seulement citées ici à titre d'information) dans lesquelles les membres et observateurs travaillent.

### **Secrétariat du Groupe d'Aix**

Centre d'Économie Régionale, de l'Emploi et des Firmes Internationales (CEREFI),  
Faculté d'Economie Appliquée, Université de Droit, d'Économie et des Sciences  
d'Aix-Marseille III, France

Tél. : 00 33 4 42 21 60 11

Fax : 00 33 4 42 23 08 94

e.mail : [aix-group.cerefi@univ.u-3mrs.fr](mailto:aix-group.cerefi@univ.u-3mrs.fr)

site : [www.aixgroup.u-3mrs.fr](http://www.aixgroup.u-3mrs.fr)

## Résumé

a) Ce document, préparé par un groupe non officiel d'économistes israéliens, palestiniens et internationaux, souhaite proposer un volet économique à la Feuille de Route pour la Paix (Road Map for Peace). Le document se concentre sur les arrangements économiques associés à la Phase III de la Feuille de Route. Le Groupe pense que le contenu économique des Phases I et II ne peut être déterminé correctement que si une perception claire du statut permanent existe préalablement.

b) Conformément à la Feuille de Route, le document suppose que l'émergence d'une solution avec deux États implique la souveraineté économique palestinienne, des frontières non ambiguës et la conduite de relations économiques dans un esprit de coopération et de réciprocité. La vision économique du Groupe sur le statut permanent est basée sur des accords économiques qui viseront à atteindre la convergence des niveaux de vie entre Palestiniens et Israéliens et qui favoriseront, également l'indépendance dans la définition de la politique économique tout en adoptant des politiques qui reconnaissent l'importance de l'interdépendance économique.

c) L'idée centrale de nos discussions est que la stratégie économique future palestinienne ne pourra plus se baser si étroitement sur l'exportation de la main-d'œuvre et le versement de revenus issus des travailleurs palestiniens en Israël. Il est peu probable que le nombre de Palestiniens travaillant en Israël approchera les niveaux historiques ; de plus, la production et les exportations palestiniennes nationales sont compromises par la pression vers le haut des salaires et des prix locaux exercés par les hauts niveaux de salaire israéliens.

d) Le Groupe a évalué les options de politiques économiques futures dans les domaines du commerce, de la main-d'œuvre, de la fiscalité, de la politique monétaire et des investissements.

e) **Commerce.** Le Groupe recommande une Zone de Libre Echange, conforme aux protocoles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il pense qu'une Zone de Libre Echange entre l'État opportunités de développement exploitables. Elle fournirait aux Palestiniens un accès ouvert au marché israélien, et Israël continuerait à être

un partenaire commercial essentiel. De plus, une Zone de Libre Echange permettrait à l'État palestinien de diversifier ses relations commerciales et de mettre en œuvre des politiques de développement favorisant la croissance économique et la prospérité. La mise en place d'une Zone de Libre Echange est plus efficace si elle est accompagnée d'un système concerté des Règles d'Origine. Par ailleurs, Israël accorderait à l'État palestinien, comme à une économie en développement, la possibilité temporaire de protéger certains secteurs.

f) **Main-d'œuvre.** Le Groupe recommande la création de passages des frontières bien définis par lesquels les flux de main-d'œuvre passeraient aisément, sous réserve d'un accord sur les permis et/ou les taxes. Un accès préférentiel au marché de main-d'œuvre israélien devrait être accordé aux travailleurs palestiniens, comparativement aux autres travailleurs étrangers, du fait de plus faibles externalités négatives pour l'économie israélienne. En plus, les permis de travail devraient être accordés et détenus par les travailleurs individuels et non par les entrepreneurs. Bien que le marché israélien de main-d'œuvre jouera un moindre rôle dans le développement palestinien, son importance, durant la période de transition économique menée en bon ordre, est significative.

g) **Politique fiscale.** Dans la Zone de Libre Echange, chaque pays adoptera une politique douanière indépendante, et n'imposera pas de droit sur les articles provenant d'Israël/État palestinien (sauf quelques exceptions telles que prévus par l'accord). Pour réduire la contrebande, les politiques de taxes indirectes devraient être coordonnées de près, la TVA et les autres taux de taxes indirectes (contributions indirectes, taxe sur les achats) doivent très peu, voire pas du tout, diverger. La double imposition devrait être évitée car elle découragerait l'activité économique transfrontalière. Dans le cas d'espèce israélo-palestinien, il sera justifié d'appliquer aux travailleurs palestiniens en Israël des taux d'imposition inférieurs à ceux appliqués aux autres travailleurs étrangers. Israël devra continuer à remettre à l'État palestinien une grande partie des taxes sur les revenus qu'il prélève sur les Palestiniens travaillant en Israël, de même qu'une partie des charges salariales de sécurité sociale.

h) **Politique monétaire.** Le Groupe recommande que les restrictions incluses dans le Protocole de Paris qui empêchent l'Autorité Monétaire Palestinienne d'émettre

sa propre monnaie soient levées lors de la Phase II (l'Autorité Palestinienne devra alors décidé de créer ou non une nouvelle devise). Actuellement, l'Autorité palestinienne ne perçoit aucun revenu de l'émission et de la circulation d'une monnaie et cela soulève la possibilité qu'a l'Autorité palestinienne de partager les revenus issus de l'émission du Nouveau Shekel israélien (NIS), dans le système actuellement en cours. Les deux Banques Centrales se consulteront lors de la surveillance des branches et filiales de l'autre juridiction.

i) **Investissement.** Le Groupe recommande que chacun des deux pays accorde le même traitement aux investisseurs de l'autre pays, avec quelques exceptions dans le cas d'intérêts nationaux spécifiques. L'accord économique futur devrait permettre le total rapatriement des revenus et des capitaux et exclure la possibilité d'une double imposition. Il devrait concerner les questions d'expropriation et de régularisation lors de conflits survenant après l'entrée en vigueur de l'accord. Les donateurs peuvent contribuer à stimuler les investissements transfrontaliers en créant des fonds d'investissement utilisés dans les cas de prises de participation et d'entreprises conjointes avec des partenaires palestiniens, et en continuant à offrir une assurance contre les risques et des garanties aux investisseurs potentiels.

j) L'introduction de ces nouveaux arrangements économiques exigera une intense **coopération bilatérale**. Ceci serait facilité en particulier par la mise en place d'un Comité Economique Israélo-Palestinien, de même que par un dialogue régulier d'experts pour échanger leurs points de vue sur tous les domaines de la politique économique. La création d'un Fonds de Développement Israélo-Palestinien devrait être considérée ; cet établissement pourrait jouer un rôle majeur en encourageant de nombreuses activités communes dans l'industrie, dans les 'business ventures' orientés vers les marchés locaux et les marchés extérieurs, dans les projets de tourisme ainsi que dans les initiatives communes d'infrastructures publiques/privées.

k) La période transitoire exige, par-dessus tout, un effort vigoureux pour stimuler le rétablissement économique palestinien. Ceci peut être fait seulement en restaurant les mouvements et la prévisibilité dans les transactions. Trois conditions de base sont nécessaires à ce stade : i) une fluidité des flux de biens aux frontières et à

l'intérieur de la Cisjordanie et de Gaza ; ii) une fluidité des flux de travailleurs à l'intérieur des territoires palestiniens, associée à celle vers Israël qui se stabiliserait et serait plus prévisible ; iii) une fluidité des transferts fiscaux d'Israël vers l'Autorité palestinienne. La signification ainsi que le fonctionnement d'un État palestinien avec des frontières provisoires, comme envisagées dans la Phase II, nécessitent une analyse minutieuse, car elle servira de précurseur à l'indépendance économique totale. Les accords prévus lors de la Phase II doivent être basés de manière réaliste sur une formule "Paris Plus" – c'est-à-dire la pleine exécution du Protocole de Paris modifié. Les accords de la Phase II devraient inclure des mesures qui assurent une viabilité territoriale, c'est-à-dire la création d'une contiguïté interne ainsi que la mise en place d'un contrôle économique sur les frontières externes. Ils devraient inclure les étapes qui marquent la souveraineté émergente, y compris le droit d'émettre une monnaie et l'octroi du statut d'observateur au Fonds Monétaire International, aux Nations Unies, à la Banque Mondiale et à l'Organisation Mondiale du Commerce. Une attention particulière devrait être portée au développement des institutions qui renforceront la coopération et la résolution des conflits.

# Feuille de Route Economique

## A.Introduction

1. Convaincus qu'un contexte économique solide est essentiel à une paix durable entre les Israéliens et les Palestiniens, et que l'économie, en tant que facteur de paix n'a pas bénéficié d'une attention suffisante de la part des responsables politiques, des économistes israéliens, palestiniens et internationaux ont travaillé conjointement depuis juillet 2002 pour définir les contreparties économiques de la Feuille de Route pour la Paix. Le Groupe n'a pas de statut officiel, bien qu'il ait collaboré étroitement avec des fonctionnaires israéliens et palestiniens tout au long de la progression du travail. Le Groupe s'est réuni à diverses occasions à Aix-en-Provence (d'où le nom "Groupe d'Aix"), Fontainebleau, Istanbul, Paris et Jérusalem, et ce document représente le fruit de notre collaboration.

2. La Feuille de Route pour la Paix (version du 20 décembre 2002) aborde superficiellement les questions économiques. Ses trois phases sont définies principalement en termes politiques :

- La phase I implique la fin de la terreur et de la violence, l'amélioration du quotidien des Palestiniens, une réforme complète de la sécurité, le retrait des troupes israéliennes des positions antérieures à l'Intifada de septembre 2000, la cessation de la colonisation et des élections palestiniennes libres.
- La phase II vise à l'instauration d'un État palestinien avec les attributs de la souveraineté, ayant des frontières provisoires et une nouvelle Constitution.
- La phase III prévoit la conclusion d'un accord de statut permanent et la création d'un État palestinien souverain.

Notre document se concentre sur les arrangements économiques associés à la phase III. Le Groupe pense que le contenu économique des Phases I et II de la Feuille de Route ne peut être défini correctement que si une perception claire du statut permanent existe préalablement. Aussi sommes-nous partis de notre vision des accords sur un statut économique permanent et viable pour évaluer les

pré-requis économiques qui doivent nécessairement être mis en place lors des Phases I et II afin d'y aboutir, et ce à partir d'une démarche à rebours.

Dans le même temps, chacune des trois phases est associée à des défis économiques particuliers, qui doivent être pris en considération afin de passer d'une étape à l'autre. La phase I devrait être perçue comme une phase de sauvetage dont le défi est de restaurer la fluidité des transactions. La phase II devrait être consacrée à la mise en place d'institutions économiques palestiniennes afin qu'un État économiquement viable puisse être créé dans la phase III. Les défis de la transition sont détaillés dans les paragraphes 41-45.

### **Quelques hypothèses**

3. La phase III de la Feuille de Route se rapporte "... à la résolution d'un statut final et permanent en 2005" ainsi qu'" aux questions des frontières, de Jérusalem, des réfugiés, des territoires..." mais laisse ouverte la question de la nature des accords spécifiques auxquels on doit aboutir. La "vision de deux États, Israël et une Palestine souveraine, indépendante, démocratique et viable, vivant côte à côte en paix et en sécurité" de la Feuille de Route nous sert de directive de base, mais des hypothèses supplémentaires sont aussi nécessaires afin d'aboutir à des formules économiques réalisables. En conséquence, nous supposons qu'une solution viable entre les deux États doit intégrer les éléments suivants<sup>1</sup> :

- L'État palestinien aura le pouvoir de définir ses propres objectifs et stratégies économiques et de les mettre en application librement, dans le cadre des paramètres d'un accord bilatéral permanent ;
- La coopération économique sera conduite en bonne foi et réciprocité, sans aucune intention de domination ;
- Il y aura un accord clair et non équivoque sur la question des frontières<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> L'article n'aborde pas plusieurs questions cruciales qui ont des implications économiques significatives, telles que le devenir des réfugiés palestiniens, la compensation, et l'actuelle délimitation des frontières entre les deux États.

<sup>2</sup> La barrière de séparation actuellement en construction, s'il était démontré qu'elle constitue une structure permanente, aurait des effets négatifs sur la viabilité de l'économie palestinienne. De notre point de vue, si la barrière devenait permanente, cela serait incompatible avec la vision économique reflétée par ce document.

- L'État palestinien aura une entière compétence économique sur ses frontières externes avec la Jordanie, l'Égypte et l'Israël, impliquant que l'État palestinien et Israël traiteront des relations concernant le commerce, le travail et d'autres politiques de normalisation conformément à celles qui existent habituellement entre États souverains ;

- L'État palestinien sera caractérisé par la contiguïté à l'intérieur de la Cisjordanie et sera connecté de manière efficiente à la Bande de Gaza ;

- Les frontières dans la zone de Jérusalem offrent deux options :

Option A : Une Jérusalem "ouverte", ayant inévitablement comme conséquence la création de frontières douanières/économiques autour de Jérusalem (c'est-à-dire la création d'une Zone Economique Spéciale), à moins que les parties optent pour une Union Douanière totale ;

Option B : La frontière divise Jérusalem, séparant les quartiers juifs et arabes. Dans cette hypothèse un statut économique spécial pour la vieille ville, à l'intérieur des murs, devrait être élaboré si les deux parties le souhaitent.

4. Une distinction claire devrait être faite entre les politiques économiques indépendantes qui n'ont besoin d'aucune coordination avec l'autre partie, et les politiques interdépendantes qui nécessitent une coordination. Ainsi, dans un accord permanent, les deux parties peuvent renoncer à des aspects de leur souveraineté (par exemple, sur la question des frontières) afin de poursuivre d'autres buts. De tels accords sont compatibles avec une "entière souveraineté" s'ils sont acceptés librement.

5. Dans ce document, nous évaluons plusieurs accords économiques alternatifs entre les deux États, et, entre eux et le reste du monde. Certaines options impliquant des systèmes fiscaux différents entre Israël et l'Etat palestinien, nécessitent des frontières continues (par exemple, pour éviter la contrebande), hypothèse que nous retenons. Si cette hypothèse se révélait peu réaliste, certaines de nos recommandations devront alors être réexaminées. En particulier, les accords commerciaux proposés ci-dessous devront être modifiés.

6. Pendant les phases I et II, les deux parties doivent s'abstenir de prendre toute mesure qui nuirait à l'économie de l'autre. Pour atteindre cet objectif et pour favoriser la relance économique qui est un pré-requis vital à la paix, les deux parties doivent inscrire les questions économiques prioritairement sur leurs agendas, ce qu'elles ne font pas actuellement, à quelques exceptions près<sup>3</sup>. Elles doivent travailler avec la communauté internationale des donateurs afin de recréer un climat de confiance pour les investisseurs dans la région. Leurs déclarations publiques au sujet du conflit et du processus de paix doivent faire état de ce facteur négligé dans l'équation de paix.

7. Le régime économique - de jure et de facto - actuellement en vigueur entre les deux parties est peu susceptible de modifications importantes avant la conclusion d'un accord de statut permanent. Cependant l'objectif, devrait être en premier de faciliter le régime de fermeture et d'améliorer la sécurité, et dans un second temps, d'effectuer des ajustements du Protocole de Paris afin de tenir compte des points faibles bien connus de sa mise en oeuvre tels que les fuites fiscales sur les importations ou le transfert des taxes sur les produits israéliens qui sont par la suite exportés vers la Palestine.

## **B. Une perspective économique pour la phase III**

*Le volet économique du statut permanent, que nous présentons, est basé sur les notions de symétrie, de respect mutuel et de coopération fondées sur des intérêts communs.*

8. Le Groupe propose la création de nouveaux accords économiques qui favoriseront l'indépendance dans la définition des objectifs et des stratégies économiques, la croissance des deux économies, la convergence des niveaux de vie des Palestiniens avec ceux des Israéliens, et la mise en œuvre de politiques qui reconnaissent les interdépendances économiques. Le Groupe reconnaît que la coopération peut se développer seulement lorsqu'il y a des intérêts communs, intérêts qui existent dans beaucoup de domaines. Il croit fermement que seul un accord de statut permanent éliminera les causes fondamentales des crises présentes dans les deux économies.

---

<sup>3</sup>L'une d'entre elles concerne la discussion bilatérale en cours sur la question des transferts de revenus, se référer au paragraphe 43.

9. Au cœur de la politique économique future palestinienne se trouve la question des "revenus nets des facteurs de production provenant de l'étranger". Historiquement, une part considérable du Produit National Brut palestinien (PNB) provient des salaires gagnés à l'étranger, principalement en Israël<sup>4</sup>. Malgré le fait que, jusqu'à mi-2000, ceci a aidé à élever les revenus réels au-dessus de ceux des autres pays arabes<sup>5</sup>, le Groupe pense qu'une stratégie économique aussi fortement dépendante des transferts s'essouffle, comme l'histoire économique récente le montre. Pendant la période d'Oslo, la croissance palestinienne et le développement économique n'étaient pas tirés par les exportations mais plutôt par la consommation grâce à des revenus plus élevés issus des transferts des travailleurs à l'étranger. Les conséquences positives de ce modèle de croissance sont des revenus plus élevés ainsi qu'une réduction de la pauvreté, mais qui sont contrebalancées, spécialement durant les périodes de fermeture, par la forte incertitude, la volatilité des revenus, la pauvreté persistante, et des salaires locaux non compétitifs.

10. En raison des fermetures dues à l'Intifada, les flux de main-d'œuvre ont été dramatiquement réduits et leur évolution erratique, et il semble peu probable que le nombre de Palestiniens autorisés à travailler en Israël à l'avenir approchera les niveaux antérieurs à 2000<sup>6</sup>. De plus, alors que les revenus issus des salaires plus élevés en Israël créent une demande effective pour des biens produits localement, ils gênent la production élaborée localement ainsi que les exportations en raison de la pression vers le haut que ces niveaux de salaire exercent sur les salaires et les prix domestiques. En outre, la plupart des actifs palestiniens qui travaillent en Israël sont peu qualifiés, contribuent à une faible part de la valeur ajoutée, et leur activité a peu d'effets d'entraînement. Un défi majeur de la politique économique concerne la façon dont les exportations des biens et services produits localement peuvent, au moins partiellement, se substituer aux exportations du facteur travail (se référer à l'encadré 1 sur les distorsions sur le marché du travail).

---

<sup>4</sup>En 1999, les transferts nets des travailleurs à l'étranger représentaient 17 % du PNB palestinien (Source : Le Bureau Central des Statistiques Palestinien).

<sup>5</sup>A titre de comparaison le PNB par tête en Jordanie et en Égypte était respectivement de 24 et 36 % moins élevé que celui de Cisjordanie et Gaza en 1999 (mesuré en dollars ; Source : Banque Mondiale).

<sup>6</sup>Si on laisse de côté les niveaux atteints avant la première Intifada, on observe qu'en 1988, approximativement, 38 % de la main-d'œuvre palestinienne travaillaient en Israël ou dans les colonies de peuplement. En 2000, à la veille de la seconde Intifada le chiffre est de 22 %, et pour les neuf premiers mois de 2003, il est seulement de 9 %.

## Encadré 1 : Les distorsions sur le marché du travail et la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB)

En moyenne, un travailleur palestinien possédant les mêmes caractéristiques (qualifications, expérience, secteur d'activité) recevait en 1999, un salaire 61 % et 85 % plus élevé en Israël respectivement qu'en Cisjordanie ou à Gaza. Cet écart de salaires, provenant d'un accès limité au marché du travail israélien, exerce inévitablement une pression vers le haut sur les salaires domestiques, car il réduit le nombre de candidats pour les emplois à bas salaires en Palestine. Ceci est lié au fait que les salaires perçus par les travailleurs à l'étranger sont la plupart du temps rapatriés et consommés localement. Ces revenus supplémentaires, qui ne proviennent pas d'une productivité domestique plus élevée tendent à accroître le prix des biens et services locaux, et par conséquent, les salaires dans ces secteurs. Une façon de réduire cet effet négatif serait de lever les restrictions à l'accès au marché du travail en Israël, ce qui impliquerait une croissance de la main-d'œuvre palestinienne en Israël de 4 à 5 % par an. Il est peu probable, cependant, que cette solution soit acceptée par Israël dans un avenir prévisible, pour des considérations politiques et de sécurité évidentes.

Cette distorsion mine la croissance potentielle du PIB de la Cisjordanie et de Gaza. Et bien que les rendements de l'éducation soient positifs en Palestine, ils sont plus que compensés par des rendements du travail plus élevés en Israël. Ce phénomène conduit à une sous-utilisation du capital humain et crée un marché du travail qui se spécialise dans des activités à faible valeur ajoutée. Ceci, à son tour, montre que l'acquisition de compétences à travers le partage des connaissances ou l'apprentissage sur le tas n'a pas été acquis. En outre, les salaires relativement élevés n'attirent pas les investisseurs ou la technologie qui permettrait d'accroître la productivité en particulier dans les secteurs d'exportations.

11. Le groupe au cours de son travail a évalué les solutions alternatives suivantes:

- Régime commercial :
  1. Union douanière (CU)
  2. Zone de Libre Échange (ZLE)
  3. Nation la Plus Favorisée (NPF)
- Flux de main-d'œuvre :
  1. Libre mobilité
  2. Flux régulés par des quotas et/ou des taxes différentielles sur les salaires

- Régime fiscal :
  1. Coordonné
  2. Partiellement coordonné
  3. Non coordonné
- Politique monétaire :
  1. Utilisation de devise étrangère en tant que monnaie légale
  2. L'établissement d'une devise interne avec trois régimes de taux de change possibles : (i) flottement pur, (ii) ancrage concerté, (iii) "currency board".

12. En explorant des options futures de politique économique, le Groupe a passé en revue les divers scénarios qui comparent une situation de "statu quo" post-conflit – c'est-à-dire une Union Douanière entre Israël et la Palestine et des flux non régulés de main-d'œuvre – avec un régime commercial indépendant (c'est-à-dire, soit une Zone de Libre Echange soit le régime de la Nation la Plus Favorisée) avec des flux de main-d'œuvre régulés. Les résultats ont indiqué que, dans le court terme, tous les niveaux d'emploi et les revenus seraient plus élevés avec le scénario du "statu quo". Cependant, avec un régime indépendant, une réduction initiale des salaires locaux devrait conduire à un environnement économique palestinien plus compétitif et des niveaux plus élevés d'opportunités d'investissement productif, conduisant à des exportations plus élevées de biens et services et des taux de croissance du PIB plus importants dans le temps. En conséquence, en stimulant la croissance du revenu par tête et la convergence des revenus, nous privilégions les politiques qui favorisent la croissance de la production locale plutôt que les politiques qui visent à encourager les transferts de revenus des actifs palestiniens travaillant à l'étranger.

## **Le commerce**

13. Le Groupe recommande le régime de Zone de Libre Echange, conforme aux protocoles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Sous un tel régime, l'Etat palestinien déterminerait ses accords commerciaux vis-à-vis des pays tiers, basés sur les règles de l'OMC et la clause de la Nation la Plus Favorisée. Israël accorderait à l'Etat palestinien, pays en développement, la possibilité de protéger temporairement

quelques secteurs sur la base de la clause de la Nation la Plus Favorisée. Le Groupe recommande l'adoption d'un système de Règles d'Origine qui favorise le commerce bilatéral et régional.

14. Concernant le choix d'un régime commercial, il existe un certain nombre d'options – dont les principales sont une Union Douanière, une Zone de Libre Echange et le régime de la Nation la Plus Favorisée. En passant en revue les avantages de chacune de ces options, le Groupe s'est concentré sur plusieurs éléments importants des relations économiques entre les deux économies : l'accès aux marchés, la capacité de mettre en application une politique commerciale indépendante, les coûts macro-économiques d'un régime particulier, et le rapport complexe entre les échanges de biens et les échanges de facteurs de production.

15. Le Groupe considère qu'une Zone de Libre Echange entre la Palestine et Israël est susceptible d'être viable et efficiente, et qu'elle offre des opportunités exploitables de développement. Un accord de libre-échange bilatéral fournirait l'accès ouvert de la Palestine au marché israélien, qui continuerait à être un partenaire commercial majeur. En même temps, il permettrait aux palestiniens de diversifier leurs relations commerciales et de mettre en place des politiques de développement favorisant la croissance économique et la prospérité. Un modèle de Zone de Libre Echange serait plus efficace s'il était accompagné d'un système bienveillant de Règles d'Origine qui minimiserait l'impact négatif sur le commerce (encadré 2).

### **Encadré 2 : Règles d'Origine et commerce**

Un régime de Zone de Libre Echange exempt de taxes les biens exportés par un partenaire vers l'autre. Cependant, comme l'imposition de biens importés de pays tiers peut différer entre les deux partenaires, il est nécessaire de contrôler les biens qui franchissent la frontière entre eux – le risque étant que les biens en provenance des pays tiers soient importés dans le pays qui applique les taxes les plus faibles et ensuite réexportés sans taxes vers l'autre pays. Les Règles d'Origine imposées pour combattre ce phénomène de distorsion commerciale doivent être simples, ou sinon leur application peut compenser l'impact positif sur l'activité commerciale de l'accès libre aux produits des partenaires. Ceci se complique encore plus par la signature d'accords multiples de Zone de Libre Echange par chacun des pays. La meilleure façon d'encourager les échanges est dans ce cas de faire tous les efforts possibles en vue d'harmoniser l'ensemble des Règles d'Origine

16. Comme cela a été mentionné dans le paragraphe 7, nous supposons que le régime économique dans les phases I et II sera basé sur une version modifiée du Protocole de Paris. Cependant, la création dans la phase II d'"un État palestinien indépendant avec des frontières provisoires" a des implications économiques importantes. État indépendant, la Palestine pourrait alors participer aux négociations de l'OMC et aurait la possibilité de signer des accords commerciaux indépendants avec des pays tiers.

17. Le régime de ZLE recommandé par le Groupe exige la coopération entre les parties dans les secteurs suivants :

- En premier lieu, pendant une période transitoire le régime de ZLE devrait tenir compte d'un degré d'asymétrie – grâce auquel, la Palestine pourra mettre en application certaines restrictions commerciales aux importations d'Israël sur la base de la clause de la Nation la Plus Favorisée. Le but serait de stimuler la croissance économique palestinienne et l'emploi local, à l'instar de ce qui avait été prévu dans l'accord de 1975 entre Israël et la CEE.
- En second lieu, les gouvernements israélien et palestinien devraient discuter et convenir :
  1. des Règles d'Origine,
  2. des normes,
  3. de la coopération dans la promotion des exportations.
- Troisièmement, les principes de base pour les relations commerciales devraient être ceux stipulés dans les accords de l'OMC, y compris les mécanismes de règlement de conflits applicables entre les pays membres.
- Quatrièmement, la surveillance de l'exécution de l'accord devrait être confiée à un Comité Economique Commun Israélo-Palestinien, qui devrait également être autorisé à recommander des révisions de l'accord le cas échéant – voir le paragraphe 40.

## Capital humain et mobilité du facteur travail

18. Le Groupe recommande l'établissement de passages clairement indiqués par lesquels les flux de main-d'œuvre seraient sujets à une réglementation sous la forme de taxes et/ou de permis. La réglementation des flux de main-d'œuvre devra tenir compte des intérêts des deux parties ainsi que de leurs besoins sécuritaires. Cette question étant très sensible pour les deux économies et les deux peuples, une coordination étroite est essentielle.

19. Nos recommandations résultent du raisonnement suivant :

- La stratégie de développement palestinienne, attentive particulièrement à la création d'emplois, devrait se baser davantage sur la croissance économique locale – d'où l'importance de réglementer les flux de main-d'œuvre vers Israël.
- L'existence d'un marché du travail israélien développé et proche va à l'encontre de cette priorité de politique économique. Cependant, le taux de croissance de la demande de main-d'œuvre étrangère en Israël sera très inférieur au taux de croissance de l'offre palestinienne de travail<sup>7</sup>, en rapide augmentation. Aussi nous pouvons supposer que si le marché du travail israélien jouera toujours un rôle important dans l'avenir, celui-ci sera de moins grande portée qu'auparavant.
- Les travailleurs palestiniens devraient bénéficier d'un accès préférentiel au marché du travail israélien, comparativement aux autres travailleurs étrangers, d'une part pour contribuer à réduire l'écart de revenus entre les deux économies, et d'autre part pour réduire les externalités négatives que représentent les travailleurs étrangers non palestiniens pour l'économie israélienne.
- Bien que l'accès au marché du travail israélien ne devrait pas être une cause de distorsions négatives de long terme de l'utilisation efficace du capital humain palestinien, la réglementation des flux de main-d'œuvre entre les deux économies devrait être appliquée seulement si nécessaire pour assurer cet objectif. Les mécanismes de prix (par exemple, les taxes) sont préférables.

---

<sup>7</sup>L'offre de travail en Palestine doit s'accroître de 4 à 5 % par an dans la prochaine décennie, un taux plus élevé que celui de la demande de main-d'œuvre en Israël, autour de 2 %.

aux quotas autant que possible, car nous pensons qu'ils sont moins arbitraires et qu'ils accroîtraient les recettes de l'État

20. La mise en œuvre de presque toutes ces mesures de politiques économiques peut s'effectuer dès la phase I.

- Points de passage désignés : Les flux de main-d'œuvre auraient lieu seulement aux points de passage désignés. Ces flux devraient être contrôlés, mais devraient être aussi automatiques que possible. Un système de co-surveillance devrait être mis en place, il permettrait l'application des lois, des règles et des taxes appropriées.
- Uniformité dans les conditions de travail : Afin d'éliminer les distorsions existantes entre israéliens, palestiniens et autres travailleurs étrangers, une plus grande uniformité en termes d'emploi est nécessaire, afin d'adopter des taux d'imposition sur le revenu et des charges sociales sur le travail identiques. De telles mesures augmenteraient immédiatement la demande de main-d'œuvre palestinienne en Israël tout en améliorant ses conditions de travail.
- 'Démonopolisation' du marché du travail : Des permis de travail devraient être accordés et détenus par les travailleurs individuels et non par les entrepreneurs, et tous les bénéficiaires devraient être autorisés à chercher librement un emploi en Israël. Ceci devrait mettre fin au pouvoir monopolistique des employeurs israéliens sur les travailleurs étrangers.
- Préférence pour les travailleurs palestiniens : Une surtaxe devrait être imposée aux travailleurs étrangers non-palestiniens pour tenir compte des externalités négatives résultant de leur présence en Israël. Ceci aiderait à augmenter la part des travailleurs palestiniens sur le marché du travail israélien à court terme. Néanmoins, l'objectif de la politique palestinienne de l'emploi devrait être la création d'emplois en Palestine.

## Questions fiscales

21. Le Groupe recommande que les deux parties coordonnent étroitement les politiques fiscales indirectes ainsi que leurs administrations, afin d'éviter la contrebande, d'accroître l'efficacité dans la collecte, d'éviter la double imposition sur les revenus et de minimiser la fuite fiscale. La coordination des politiques fiscales reflètera les relations économiques entre les deux pays en général, et leurs relations commerciales en particulier.

22. Un accord de ZLE a des implications claires sur les systèmes de taxes indirectes. Chaque pays pratiquerait une politique douanière internationale indépendante, mais n'imposerait aucun droit de douane sur les biens provenant d'Israël/Palestine (à quelques exceptions près, en conformité avec les accords de Zone de Libre Echange).

23. Même avec l'existence d'une frontière, certaines activités de contrebande demeureront si des incitations fortes existent. Pour les réduire au minimum, les politiques de taxation indirecte devront être étroitement coordonnées. En particulier, la Taxe sur la Valeur Ajoutée et les autres taxes indirectes (par exemple, les taxes à l'achat) ne devraient, le cas échéant, diverger que de façon marginale. Les deux pays devraient se tenir mutuellement informés et se consulter régulièrement pour lutter contre la contrebande.

24. L'administration des taxes indirectes nécessitera également une coordination étroite. La douane à l'entrée des ports devra être gérée en coopération. L'administration fiscale des deux pays inspectera les biens et fixera les taxes indirectes sur ceux destinés à chacun des deux pays respectivement. Pour rendre ceci effectif l'administration fiscale palestinienne devrait être prête, lors de la Phase III, à collecter les taxes indirectes, sinon des déficits budgétaires significatifs en résulteront.

25. Deux États indépendants et souverains peuvent avoir des systèmes d'impôts sur le revenu différents, mais doivent éviter la double imposition qui décourage l'activité économique transfrontalière. Dans le cas israélo-palestinien, les travailleurs palestiniens en Israël auraient un traitement spécial. Puisque ces travailleurs ne résident pas en Israël et n'accèdent pas pleinement aux services publics et sociaux israéliens, il est justifié de leur appliquer des taux d'imposition sur le revenu

inférieurs à ceux en vigueur sur les travailleurs israéliens ou sur les autres actifs étrangers. Alternativement, Israël devrait continuer à remettre à l'État palestinien une grande partie de l'impôt sur le revenu qu'elle prélève sur les travailleurs palestiniens employés en Israël<sup>8</sup>. Les travailleurs palestiniens en Israël sont également assujettis aux charges sociales, mais en tant que non-résidents, ils n'ont pas droit à la plupart des prestations sociales. Le Protocole de Paris stipule que toutes les cotisations de sécurité sociale doivent être transférées à des institutions palestiniennes spécialisées afin que celles-ci puissent financer les prestations sociales des travailleurs concernés. Cependant aucune institution de ce type n'a été créée, et les cotisations de sécurité sociale ont été retenues jusqu'ici par Israël. Nous recommandons qu'un groupe de travail israélo-palestinien soit mis en place pour effectuer le transfert de ces cotisations dès que les institutions palestiniennes adéquates existeront. Le groupe de travail commun devra évaluer l'importance des fonds à transférer, y compris les intérêts.

26. Le système actuel de compensation fournit environ 60 % du revenu fiscal palestinien. Ce système n'exige pas une administration sophistiquée par l'Autorité palestinienne. Il est fondamental, dans la phase III, qu'une administration fiscale palestinienne soit mise en place afin d'éviter les pertes de revenus que le budget palestinien ne peut se permettre. La mise en place de telles structures administratives est souvent reléguée au second plan, et le coût de la négligence dans ce cas serait immense pour la Palestine aussi bien que pour Israël puisqu'il menacerait la stabilité des deux systèmes fiscaux.

## **Le régime monétaire et les relations financières**

27. Le Groupe encourage les deux parties à soutenir la libéralisation des transactions de capitaux étrangers. Nous recommandons que les restrictions incluses dans le Protocole de Paris, qui empêchent l'Autorité Monétaire Palestinienne (AMP) d'émettre sa propre monnaie, soient levées lors de la phase II (l'Autorité palestinienne devra alors décider de créer ou non une nouvelle devise). Si le régime actuel persiste, la question des droits de seigneurage<sup>9</sup> devra être réexaminée par les deux parties.

---

<sup>8</sup>La part des impôts sur le revenu à transférer doit être conjointement révisée, par exemple sur la base d'études spécifiques qui concerneraient les travailleurs palestiniens en Israël.

<sup>9</sup>Les droits de seigneurage se réfèrent à la capacité pour un État, par l'intermédiaire de sa Banque Centrale, à générer des revenus à partir de l'émission de la monnaie.

28. La stabilité financière est une condition préalable au développement économique durable et harmonieux, et les deux parties devraient éviter les actions qui pourraient avoir des effets déstabilisants et négatifs sur leur voisin. Afin de faciliter le commerce et l'investissement bilatéraux, les paiements et transferts pour les transactions courantes ou les mouvements de capitaux devraient être libres (comme ils le sont aujourd'hui). Les relations entre banques des deux parties devraient également être facilitées, particulièrement en ce qui concerne les compensations de chèques et les arrangements réciproques pour les lettres de crédit et les lettres de garantie.

29. Un État palestinien souverain peut soit décider d'utiliser une ou plusieurs devises étrangères en tant que monnaie(s) légale(s), soit émettre sa propre devise. Dans ce dernier cas, l'État doit nécessairement décider du régime de taux de change à adopter. Les options incluent un taux de change entièrement flottant, un taux de change indexé (lié à une devise étrangère ou à un panier de devises étrangères), et un "currency board". En opérant son choix, l'État palestinien devra passer en revue les expériences internationales pertinentes. Il conviendrait également de tenir compte des facteurs qui pourraient affecter la crédibilité d'une nouvelle monnaie palestinienne, s'il était décidé de l'introduire. Au-delà de l'environnement politique et économique, il faudrait que le Gouvernement palestinien assure le suivi de la mise en place d'une politique fiscale crédible. Toute décision dans le choix devra assurer à la Banque Centrale Palestinienne l'accès aux ressources monétaires requises pour exercer les pleines fonctions d'une Banque Centrale. Les droits de seigneurage issus de l'émission d'une nouvelle monnaie palestinienne fourniraient de telles ressources.

## **Investissement**

31. Le Groupe encourage les deux parties à reconnaître l'importance à promouvoir les investissements productifs en Palestine, en particulier par les Israéliens, afin de favoriser un processus durable de convergence économique. Alors que les investissements en Palestine seront favorisés en grande partie par des rendements élevés et des risques moindres que ceux observés aujourd'hui (grâce à l'amélioration de l'environnement politique, macro-économique et institutionnel), il sera en plus

nécessaire de prévoir dans tout futur accord économique entre Israël et la Palestine, des dispositions spécifiques encourageant et protégeant les investissements.

32. Le Groupe recommande que chacun des deux pays accorde le même traitement aux investisseurs de l'autre pays que celui accordé à leurs propres investisseurs - avec quelques exceptions dans le cas d'intérêts nationaux spécifiques<sup>11</sup>.

33. En plus du commerce de marchandises, il existe un incontestable potentiel d'échanges de services palestiniens avec Israël, les pays arabes et le reste du monde. Nous pensons que la croissance de ce secteur est possible grâce à des mesures d'incitations en faveur des investisseurs israéliens créant des opportunités de prise de participation ou d'entreprises conjointes avec des partenaires palestiniens. Ceci exige l'élimination de traitements discriminatoires, conformément aux engagements de l'Accord de l'OMC sur les "Mesures Commerce - Investissement liés" (WTO – Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMs), en particulier les clauses traitant de l'interdiction des obligations de contenu local. Cependant, afin d'aider au développement de l'économie palestinienne, une exception provisoire aux règles de contenu local pourrait être maintenue d'un commun accord afin de stimuler la production locale.

34. Tout accord traitant de l'investissement devrait clairement indiquer les dispositions de procédure. Les autorisations gouvernementales rapides et peu coûteuses sont essentielles pour attirer les investissements étrangers, et nous suggérons que la Palestine et Israël devraient, chacun, renforcer les capacités de leurs agences de promotion afin de conseiller les investisseurs intéressés aux opérations d'implantation sur l'un ou l'autre des territoires. L'accord devrait permettre le total rapatriement des revenus et des capitaux et exclure la possibilité d'une double imposition. Il devrait concerner les questions d'expropriation et de régularisation lors de conflits survenant après l'entrée en vigueur de l'accord. Les donateurs peuvent contribuer à stimuler les investissements transfrontaliers en créant des fonds d'investissements utilisés dans les cas de prises de participation et d'entreprises conjointes avec des partenaires palestiniens, et en continuant à offrir une assurance contre les risques et des garanties aux investisseurs potentiels. Israël devrait étendre l'assurance-risque israélienne aux zones industrielles.

---

<sup>11</sup> Les exceptions sectorielles si elles existent devraient faire l'objet d'un accord commun, et devraient être justifiées par un intérêt national appréciable. Elles concernent l'identité culturelle et religieuse de chaque pays, l'éducation, la défense, et la promotion d'activités locales bénéficiant de subventions explicites ou de l'aide étrangère.

35. Chaque État aurait toute autorité pour assurer les infrastructures physiques, institutionnelles et légales adéquates. Cependant, nous recommandons qu'un effort spécifique de coordination soit fait dans le développement des infrastructures d'intérêt commun, telles que les biens publics (environnement et ressources naturelles, eaux territoriales et zone aérienne), infrastructures transfrontalières, réseaux de services et assurance – services connexes.

36. Les parcs industriels peuvent également procurer des opportunités d'investissement. Ils pourraient être localisés le long de la frontière avec Israël ou à l'intérieur de la Palestine; pour attirer les investisseurs israéliens, ils doivent offrir un environnement pleinement sécurisé<sup>12</sup>. Une manière efficace de réunir le capital pour des projets d'investissement est souvent d'émettre des actions qui peuvent être échangées sur le marché financier. Ceci ne semble pas particulièrement réalisable aux étapes de formation d'une économie palestinienne indépendante, et l'ouverture de la bourse des valeurs israéliennes aux investisseurs palestiniens paraît plus pratique à instaurer à ce stade premier.

### **Domaines de coopération et d'entreprises conjointes**

37. Pour s'assurer que les relations économiques contribuent pleinement à la paix et à la stabilité, nous recommandons que les accords économiques que nous avons présentés soient complétés par une coopération active entre les deux États. Le Groupe reconnaît que la coopération ne constitue pas un substitut aux accords économiques valides – c'est, plutôt, une manière de maximiser les avantages de tels accords. La coopération devrait à développer l'économie palestinienne et servir de base à une prise de décision économique palestinienne indépendante. Dans beaucoup de domaines, la coopération est également du plus grand intérêt pour Israël. Elle aurait le mérite d'affirmer qu'il existe des mécanismes et des institutions aptes à résoudre les conflits entre les parties. La coopération économique serait facilitée en particulier par un dialogue régulier d'experts pour échanger leurs points de vue sur tous les secteurs de la politique économique. Une attention particulière devrait être accordée aux politiques fiscales, à la balance des paiements et à la politique monétaire. L'échange régulier d'informations et d'idées dans chaque secteur de coopération, en

---

<sup>12</sup> Dans les phases I et II, les incertitudes juridiques et territoriales vont vraisemblablement freiner la plupart des investisseurs. Ces derniers auraient besoin de garanties accordées, et tout statut permanent doit leur offrir au minimum des avantages équivalents à ceux qu'ils leur sont offerts à l'entrée.

particulier dans des réunions de fonctionnaires et d'experts et la diffusion d'informations sur les divers programmes et méthodes de coopération sera également de grande valeur pour les deux parties.

Le Groupe recommande cette coopération économique principalement pour encourager un développement économique et social équilibré. Les domaines spécifiques peuvent inclure :

- Les droits de douane ;
  - Les échanges de biens et services ;
  - L'investissement, y compris la protection de l'investissement ;
  - La recherche et la coopération technique et scientifique ;
  - La coopération entre municipalités/autorités locales israéliennes et palestiniennes
  - ainsi qu'entre les régions administratives de chaque pays ;
- L'éducation, en particulier la formation professionnelle et l'enseignement supérieur;
- Les réseaux société civile/rerelations de proximité et ONG.

38. La création d'un Fonds de Développement israélo-palestinien, comme prévu dans le Protocole de Paris mais jamais mis en application, devrait être reconsidérée. Cet établissement pourrait jouer un rôle important en encourageant de nombreuses activités communes, dans l'industrie, dans les "business ventures" orientés vers les marchés locaux et les marchés extérieurs, dans les projets de tourisme ainsi que dans les initiatives communes d'infrastructures publiques/privées.

39. De plus et dans la mesure du possible, le Groupe recommande de se focaliser tout particulièrement sur les opérations ayant un impact régional potentiel : ceci associera d'autres pays voisins et aidera à créer un plus large espace de coopération et de coordination et stimulera de ce fait la convergence économique. Les initiatives régionales de coopération pourraient inclure :

- Le commerce, tarifs douaniers, finances et investissements;

- Les transports – chemins de fer et ports, aviation civile, infrastructures autoroutières ;
- L'énergie – liant le câblage électrique d'Israël, de la Palestine, de l'Égypte et de la Jordanie ;
- L'environnement, en particulier l'eau et les déchets solides ;
- Le tourisme et la culture ;
- L'agriculture et l'industrie ;
- La recherche scientifique et technique, y compris la technologie de l'information et la formation associée.

40. Dans le cadre d'une solution de deux États, le Groupe recommande la mise en place d'un Comité économique Israélo-Palestinien pour faciliter la coopération économique entre les parties. Ce Comité aurait plusieurs fonctions :

- Fournir les directives de politique pour tous les ministères compétents et agences gouvernementales ;
- Superviser l'exécution de l'accord économique ;
- Suivre les négociations ultérieures ;
- Repérer les goulots d'étranglement dans les relations économiques israélo-palestiniennes et traiter les questions urgentes à discuter dans le domaine économique ;
- Tenir des réunions régulières dans le but de développer davantage la relation économique entre les deux États.

Si des problèmes ne peuvent pas être résolus à l'amiable par le Comité et ses divers sous-comités, les parties auraient un recours possible pour contester les procédures de règlement. Dans la mesure du possible, ceci devrait être évité. La Charte du Comité devrait s'attacher à honorer l'esprit d'une coexistence harmonieuse et de résolution des conflits.

## C. Transition

41. Comme indiqué dans le paragraphe 2, le Groupe s'est concentré sur le statut permanent, c'est-à-dire la phase III de la Feuille de Route. Il est alors nécessaire de passer en revue la période intermédiaire, y compris les accords institutionnels requis en phases I et II.

42. L'objectif principal dans la phase III est la création d'un État palestinien viable. Ceci signifie obtenir une viabilité économique, ce qui est essentiel si les Palestiniens souhaitent un futur stable et en paix auquel ils aspirent de tout cœur. Ce n'est qu'ensuite que le potentiel économique et social, si longtemps freiné, pourra se réaliser pleinement. Un futur économique viable pour l'État palestinien nécessite une expansion significative de sa capacité productive afin de créer des emplois et des revenus (y compris ceux perdus en Israël) pour une population croissante intégrant un afflux de réfugiés. Une telle viabilité implique une transition triple : passage d'une situation de pleine dépendance économique à une situation de plus grande autonomie ; de relations asymétriques à des relations plus équilibrées, et d'un degré élevé dans l'automatisme des prises de décisions à des décisions prises de manière véritablement souveraine. Cette transition exige que les étapes préparatoires commencent sans tarder.

43. La phase I devrait être vue comme une "phase de sauvetage", et comme un pré-requis pour un progrès futur. Une dégradation économique supplémentaire doit être évitée, car les niveaux du chômage et de pauvreté sont déjà excessifs – près d'un quart de la population active est sans emploi, alors que 60 % des Palestiniens sont considérés comme pauvres ; le revenu réel par habitant a diminué presque de moitié depuis septembre 2000. Une urgence de cette nature ne peut être résolue par l'aide financière – seule la reprise des mouvements et de la prévisibilité dans les transactions peut avoir l'impact souhaité. Trois conditions de base sont nécessaires à ce stade :

- Une fluidité des flux de biens aux frontières et à l'intérieur de la Cisjordanie et de Gaza ;
- Une fluidité des flux de travailleurs à l'intérieur des territoires palestiniens, associée à celle vers Israël qui se stabiliserait et serait plus prévisible ;
- Une fluidité des transferts fiscaux d'Israël vers l'Autorité palestinienne.<sup>13</sup>

44. La phase II exigera le rétablissement d'une base solide pour le développement économique et la croissance, et exige la suppression d'infrastructures et d'institutions non rentables. Les accords économiques intérimaires et les étapes préparatoires à un statut permanent nécessitent des deux parties un accord bilatéral initial. La mise en place d'un État palestinien avec des frontières provisoires nécessite un complet achèvement, avant une pleine indépendance économique. Les accords prévus lors de la phase II doivent être basés de manière réaliste sur une formule "Paris Plus", c'est-à-dire, la pleine exécution du Protocole de Paris modifié. En particulier, les accords fiscaux en place depuis la mise en œuvre du Protocole de Paris ont eu comme conséquence une fuite substantielle de taxes à l'importation et à l'achat. Le Groupe recommande que les autorités israéliennes et palestiniennes modifient la mise en œuvre du Protocole de Paris immédiatement, afin de supprimer les fuites de revenus. Ceci peut être réalisé soit à partir d'une formule globale, soit à partir de mesures détaillées.

45. Les accords de la phase II devraient englober également quelques étapes additionnelles pour préparer les accords définitifs. Ces étapes additionnelles devraient inclure des mesures qui assurent la viabilité territoriale, c'est-à-dire la création d'une contiguïté interne ainsi que la mise en place de contrôles économiques sur les frontières externes (des flux et transits, des tarifs douaniers et autres taxes). Ils devraient inclure les étapes qui marquent la souveraineté émergente, telles que le droit d'émettre une monnaie et l'octroi du statut d'observateur au FMI, à l'ONU, à la Banque Mondiale et à l'OMC. Une attention devrait également être portée au développement des institutions renforçant la coopération et la résolution de conflits.

---

<sup>13</sup>Ces flux furent suspendus de décembre 2000 à novembre 2002. 180 millions de dollars sont toujours en Israël, et font l'objet de procès, actuellement en instance. Le gouvernement israélien a cherché, jusqu'ici sans succès, été sommé, toujours sans succès, de rendre cette somme aux Palestiniens, alors que les transferts réguliers seraient un gage de stabilité.



•

•

•

