



Conseil des gouverneurs

Vingt et unième session
Rome, 11-12 février 1998

Point 13 de l'ordre du jour

CRÉATION D'UN FONDS FIDA POUR GAZA ET LA CISJORDANIE

Introduction

1. La Déclaration de principes (DP) (Accord d'Oslo) signée le 13 septembre 1993 a marqué une étape majeure dans l'établissement de la paix entre Israël et les Palestiniens de Gaza et de Cisjordanie, après non loin de 30 ans d'occupation militaire israélienne. Dans la première phase de mise en oeuvre, l'autorité judiciaire pour la majeure partie de la bande de Gaza et la totalité de la municipalité de Jéricho a été transférée à l'Autorité palestinienne (AP). Dans une deuxième phase, en décembre 1996, la majorité des villes restantes de Cisjordanie a été placée sous juridiction de l'AP. La phase suivante du processus de paix devra assurer d'autres redéploiements israéliens des zones rurales de Cisjordanie et la création d'un couloir de "circulation sûre" mettant en communication la bande de Gaza et Cisjordanie. Le statut de Jérusalem est laissé en attente jusqu'aux négociations sur un "statut final".

2. La complexité de l'Accord d'Oslo et des divers protocoles y relatifs engendre une situation unique, dans laquelle la bande de Gaza et Cisjordanie n'est pas reconnue comme État souverain, alors que l'AP exerce une juridiction pleine ou partielle sur certaines parties du territoire. Les parties sous pleine juridiction, formant la Zone A, comprennent maintenant la bande de Gaza et toutes les municipalités de Cisjordanie sauf 20% d'Hébron, qui restent sous juridiction israélienne. La zone B comprend environ 100 zones distinctes de caractère rural, dont le tracé est porté sur les cartes de l'Accord d'Oslo, dans lesquelles l'AP exerce sa juridiction sur l'administration civile mais où la sécurité est du ressort de l'armée et de la police israélienne. Les parties restantes du territoire sont désignées comme la Zone C, et comprennent des zones rurales occupées par des Palestiniens, des colonies israéliennes et des zones militaires israéliennes. Les autorités israéliennes conservent le plein contrôle de la Zone C. Jérusalem a été annexée par Israël en 1967 et les Palestiniens qui ne sont pas résidents de la ville ne peuvent y pénétrer sans permis. Les Palestiniens doivent aussi être porteurs d'un permis pour se déplacer entre la Cisjordanie et la bande de Gaza.

3. L'AP et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) (voir paragraphe 15 g) ci-après) ont demandé que le FIDA apporte une assistance financière, y compris sous forme de prêts, aux parties de la bande de Gaza et de Cisjordanie sous juridiction de l'AP, à savoir aux Zones A et B, pour promouvoir leur mise en valeur agricole.

Accord portant création du FIDA

4. L'Accord portant création du FIDA stipule notamment à l'article 7, section 1 b), que:

"Le Fonds n'accorde de moyens financiers qu'aux États en développement qui sont membres du Fonds ou à des organisations intergouvernementales aux travaux desquelles ces Membres participent. En cas de prêt à une organisation intergouvernementale, le Fonds peut requérir une garantie gouvernementale ou d'autres formes de garantie."

5. Ainsi, le FIDA est dans une position analogue à celle de la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales (IFI) en ceci qu'il ne peut consentir de prêts qu'aux membres de l'organisation, ou à d'autres entités dans un État membre que si une garantie appropriée est donnée par un État membre.

Statut de membre du FIDA

6. Bien que la bande de Gaza et Cisjordanie ne soit ni un État membre du FIDA, ni un État au sens juridique strict, ni un membre de l'Organisation des Nations Unies ni d'aucune de ses institutions spécialisées, ni de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'État palestinien est reconnu par plusieurs États membres du FIDA, et est membre de la Ligue des États arabes et d'organisations qui y sont affiliées, ainsi que de certaines IFI régionales, en particulier le Fonds arabe de développement économique et social (FADES). En outre, il convient de noter que la Banque mondiale n'a pu obtenir d'aucun État qu'il se porte garant de prêts consentis à la bande de Gaza et Cisjordanie, ni n'entrevoit que cela puisse se faire.

Le Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour Gaza et la Cisjordanie (FFBMGC)

7. Devant la probabilité que la bande de Gaza et Cisjordanie ne puisse obtenir de prêts compte tenu de la structure constitutionnelle actuelle du FIDA, celui-ci a exploré des solutions de remplacement avec la Banque mondiale (qui connaît des limitations constitutionnelles analogues concernant les prêts aux États non membres). La solution trouvée par la Banque mondiale a été d'établir un Fonds fiduciaire pour Gaza, en octobre 1993, qui a été élargi à la Cisjordanie en août 1995 en tant que "Fonds fiduciaire pour Gaza et la Cisjordanie". Le FFBMGC a été établi par le Conseil de la Banque mondiale avec pour objet spécifique de consentir des prêts aux parties de la bande de Gaza et de Cisjordanie sous juridiction de l'AP. L'Association internationale de développement (IDA) a été nommée administrateur du Fonds fiduciaire avec pour mandat: a) de recevoir des ressources sur les recettes nettes de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD); b) d'administrer les montants ainsi reçus; et c) de prêter ces montants à l'OLP conformément aux conditions propres à l'IDA pour des projets approuvés par le Conseil de la Banque mondiale. Il convient de noter que, contrairement aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA, les Statuts de la BIRD ne précisent l'utilisation de ses recettes nettes.

Financement par le FIDA à titre de don

8. Les paragraphes qui précèdent ont traité de la possibilité que le FIDA octroie des prêts et des dons à la bande de Gaza et Cisjordanie, mais en particulier des prêts. Toutefois l'octroi de dons uniquement est plus simple à justifier juridiquement. Le paragraphe 38 des Politiques et critères en matière de prêt stipule notamment ce qui suit:

"... De plus, le Fonds, avec le concours d'autres institutions, pourra accorder des dons destinés à permettre à des organismes de recherche internationaux, régionaux et nationaux de poursuivre des travaux considérés comme appropriés."

Aucune réserve spécifique n'est faite sur l'affiliation ou non de tels organismes à des Membres du FIDA, ni sur l'implantation de ces organismes dans des États membres du FIDA. C'est d'ailleurs là un exemple presque unique de non conditionnalité d'un financement du FIDA au statut de Membre, qui a autorisé le précédent que constitue le don accordé par le FIDA à l'Aide américaine aux réfugiés du Proche-Orient (ANERA) et au Conseil économique palestinien pour le développement et la reconstruction (CEPDR) pour le Programme de secours et de développement dans la bande de Gaza et à Jéricho (Don N° 265-ANERA). L'on constate aussi là un exemple de la faculté du Conseil des gouverneurs d'exercer ses pouvoirs en dépassant la lettre stricte de l'Accord portant création du FIDA.

Un fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie

9. Dans l'histoire du FIDA, on trouve plusieurs exemples de fonds établis à des fins spécifiques. Le premier type est en fait celui qui englobe les "fonds supplémentaires", le FIDA ayant reçu des montants apportés à titre bilatéral par des donateurs, des organisations ou des États membres à des fins spécifiques. Les montants reçus ont toujours été destinés à être utilisés au FIDA même, ou dans un ou plusieurs de ses États membres, et dans tous les cas en vue de réaliser les objectifs du FIDA tels qu'ils sont définis à l'article 2 de l'Accord portant création du FIDA. Le deuxième type est celui que le Conseil des gouverneurs examinera en février 1998, à savoir la création d'un Fonds fiduciaire du FIDA pour l'Initiative PPTE, utilisant des fonds du FIDA et d'autres donateurs pour rembourser le FIDA de l'annulation partielle de la dette de certains États membres à son égard. Le troisième type de dispositif de fonds est celui qui a été mis en place pour le Programme spécial pour les pays d'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification (RSS). Il existe donc un précédent valable de création de fonds par le FIDA.

10. Il existe aussi des précédents dans l'histoire du FIDA de l'affectation à un fonds de montants prélevés sur ses ressources propres, comme il y en a de l'octroi de dons (assistance technique, programme de coopération élargie avec les organisations non gouvernementales (PCE/ONG) etc.) à des États non membres, comme la bande de Gaza et Cisjordanie. Le FIDA n'a pas de précédent équivalent à celui de la Banque mondiale pour ce qui est de l'octroi de prêts à un territoire contrôlé par un État membre sans que le territoire soit lui-même membre (à ce moment-là) de plein droit.

11. L'article 7, section 1 a) de l'Accord portant création du FIDA prescrit que "Le Fonds utilise ses ressources aux fins de l'objectif énoncé à l'article 2" [de l'Accord]. Comme tous les objectifs et les dispositions des articles 2 et 7 seraient par ailleurs respectés et satisfaits en cas de prêt à la bande de Gaza et Cisjordanie, sauf pour ce qui est de la référence au statut de "Membre du Fonds", et vu qu'il est politiquement déraisonnable d'escompter qu'Israël ou emprunte, ou se porte garant d'un prêt pour le compte de l'OLP (la note 1 de la partie 1 de l'annexe I de l'Accord portant création du FIDA stipule expressément qu'Israël "... ne sollicitera ni ne recevra de moyens financiers du Fonds"), le FIDA estime que la meilleure solution serait que le Conseil des gouverneurs suspende l'application de la section b) de l'article 7 de l'Accord portant création du FIDA dans le cas spécifique de la bande de Gaza et Cisjordanie. Une telle décision aurait pour précédent la décision du Conseil des gouverneurs, à sa vingtième session, de suspendre l'application de la section 2 g) de l'article 7 de l'Accord portant création du FIDA afin de permettre à celui-ci de superviser directement ses projets et de gérer ses prêts (Résolution 102/XX). Cette décision avait été prise en application du principe que l'Accord portant création du FIDA peut être amendé avec quatre cinquièmes du total des voix et qu'un nombre équivalent de voix fait du Conseil des gouverneurs le législateur plénipotentiaire du FIDA. L'autre solution, à savoir amender l'article pertinent, ouvrirait la porte à de nombreuses demandes de prêts de la part d'États non membres, tandis que la solution proposée est d'application plus limitée, et revêt un caractère d'exception.

Les options ouvertes au FIDA

12. Ainsi, jusqu'ici, le FIDA dispose des options suivantes s'il souhaite accorder un prêt à la bande de Gaza et Cisjordanie:

- a) obtenir qu'un de ses États membres se porte garant d'un prêt;
- b) prêter, avec des garanties gouvernementales ou autres, à une organisation intergouvernementale, qui à son tour rétrocéderait le montant à la bande de Gaza et Cisjordanie; ou
- c) suspendre l'application de la section 1 b) de l'article 7 de l'Accord portant création du FIDA et établir un fonds aux fins spécifiques de prêter à la bande de Gaza et Cisjordanie.

13. Le FIDA peut juridiquement prêter à la bande de Gaza et Cisjordanie, à travers l'OLP. Quoique les options a) et b) du paragraphe 12 ci-dessus paraissent praticables, elles sont toutes deux subordonnées à ce que le FIDA obtienne la garantie d'un ou de plusieurs États membres. Aucun de ceux-ci ne s'est jusqu'ici porté volontaire. Pour les raisons susmentionnées, un fonds établi comme indiqué à l'option c) paraît être la meilleure solution pour le FIDA.

14. C'est pourquoi la direction du FIDA recommande qu'une assistance financière, y compris des prêts, soit fournie à la bande de Gaza et Cisjordanie par le biais de la création d'un fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie (FFGC). Un tel fonds présente plusieurs avantages. Il assurerait un degré élevé de transparence aux activités du FIDA dans la bande de Gaza et Cisjordanie, puisqu'il serait rendu compte de chacune de ces activités séparément. En outre, le FIDA pourrait déroger aux règles applicables à son programme ordinaire sans avoir à faire de cette dérogation une règle "générale" ou un fait "arbitraire". De plus, d'autres ressources, comme celles provenant de donateurs bilatéraux, pourraient ainsi être mobilisées aux fins spécifiques du développement agricole de la bande de Gaza et Cisjordanie.

15. Dans l'hypothèse où le Conseil des gouverneurs serait disposé à permettre au FIDA de prêter à la bande de Gaza et Cisjordanie et où il souhaiterait le faire en créant un FFGC (seul le Conseil des gouverneurs a pouvoir d'amender ou de suspendre les articles de l'Accord portant création du FIDA), les points suivants devront être prévus dans les statuts dudit fonds:

- a) Le FFGC pourrait recevoir ses ressources du FIDA sur décision du Conseil d'administration (à savoir que le Conseil pourrait ou approuver un prêt d'un montant spécifique à l'OLP pour la bande de Gaza et Cisjordanie et, ce faisant, conviendrait du transfert de la somme au FFGC, ou décider de transférer en une fois 30 millions de USD pour un programme échelonné sur trois ans). Les États membres, les États non membres, et d'autres organisations et entités pourraient aussi contribuer au FFGC, et seraient invités à le faire. Des dispositions devraient aussi être prises pour doter le fonds de ressources suffisantes pour élaborer et évaluer les projets, et régler les honoraires de l'institution coopérante. Le plus simple serait de convenir que ces versements soient financés sur les ressources ordinaires du FIDA.
- b) À la Banque mondiale, les paiements d'intérêts/commission de service et le remboursement du montant des prêts sont portés au crédit des ressources ordinaires de l'IDA, et tous les fonds du FFGC restés inutilisés à son terme seront transférés aux ressources ordinaires de l'IDA. Le projet de résolution ci-joint portant création du FFGC précise que ces sommes seront retournées aux ressources ordinaires du FIDA.

- c) Le FFGC pourrait être clos sur décision du Conseil d'administration à cet effet (comme c'est le cas à la Banque mondiale) ou à l'accession de la bande de Gaza et Cisjordanie au statut de membre du FIDA, selon ce qui interviendra en premier.
- d) Les conditions de prêt se conformeraient aux critères normaux de prêt du FIDA, ce qui habiliterait la bande de Gaza et Cisjordanie à bénéficier de conditions particulièrement favorables.
- e) Les principes et conditions générales du FIDA en matière de passation des marchés s'appliqueraient en substance, comme il est de règle pour les autres prêts du FIDA. La Banque mondiale applique elle aussi ses principes et ses conditions normales à de tels prêts.
- f) Pour éviter des difficultés avec la puissance occupante lors de l'exécution des projets, Israël devrait être tenu informé, du moins officieusement, du FFGC et du financement de chaque projet. Les activités à financer devraient être limitées aux zones, secteurs ou activités sous juridiction de l'OLP/AP conformément aux accords israélo-palestiniens y afférents (comme elles le sont dans le cadre du FFBMGC de la Banque mondiale).
- g) Tout prêt du FIDA pour la bande de Gaza et Cisjordanie le serait entre le FIDA et l'OLP, agissant au nom de l'AP/Conseil palestinien. L'article IX, section 5 b) de l'Accord intérimaire du 28 septembre 1995 conclu entre l'OLP et Israël reconnaît l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et reconnaît expressément à l'OLP autorité pour:

conduire des négociations et signer des accords avec des États ou des organisations internationales pour le bénéfice du Conseil [palestinien] uniquement dans les cas suivants:

- i) accords économiques comme prévu spécifiquement à l'annexe V à l'Accord intérimaire;
 - ii) accords avec des pays donateurs aux fins d'exécution de dispositions visant des apports d'assistance au Conseil;
 - iii) accords aux fins de l'exécution des plans régionaux de développement détaillés à l'annexe IV) de la Déclaration de principes ou dans des accords conclus dans le cadre de négociations multilatérales; et
 - iv) accords dans le domaine culturel, scientifique et éducatif.
- h) Des dispositions devraient aussi être prévues pour permettre au FIDA d'octroyer sur les ressources du FFGC des dons à la bande de Gaza et Cisjordanie ou à des ONG y opérant. La Banque mondiale s'est aussi dotée d'un dispositif à cet effet. Le FFGC serait habilité à faire à la bande de Gaza et Cisjordanie tous les types de dons du FIDA (par exemple au titre du PCE/ONG, du Mécanisme spécial d'intervention (MSI), etc.), le processus d'approbation restant le même que celui qui s'applique aux ressources ordinaires du FIDA.

- i) Un accord devrait être signé avec l'OLP pour consentir aux fonctionnaires du FIDA les privilèges et immunités de rigueur, et exempter de toutes taxes les biens, travaux de génie civil et services financés par des prêts ou dons du FIDA (la Banque mondiale a signé un accord de cette nature, ainsi qu'un autre visant l'établissement d'une mission résidente à Gaza).

Recommandation

16. À sa soixante-deuxième session, le Conseil d'administration a examiné et approuvé la création d'un fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie et a décidé de recommander au Conseil des gouverneurs, à sa vingt et unième session, d'adopter le projet de résolution y relatif. Par conséquent, le Conseil des gouverneurs est invité à examiner le présent document et à adopter le projet de résolution ci-joint.

PROJET DE RÉSOLUTION SUR LA CRÉATION D'UN FONDS FIDA
POUR GAZA ET LA CISJORDANIE

Résolution .../ XXI

Création d'un fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie

Le Conseil des gouverneurs du FIDA,

Rappelant les dispositions de l'Accord portant création du FIDA et, en particulier, l'article 7, section 1 b), dudit Accord;

Rappelant en outre les accords israélo-palestiniens qui disposent, notamment, que l'Autorité palestinienne exerce sa juridiction sur divers secteurs, zones et activités à Gaza et en Cisjordanie;

Notant la demande d'assistance financière présentée au FIDA par l'Autorité palestinienne et l'Organisation de libération de la Palestine pour appuyer le développement agricole à Gaza et en Cisjordanie;

Notant en outre que la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales ont déjà accordé des prêts et autres aides financières à Gaza et en Cisjordanie, et que la Banque mondiale a créé à cette fin un Fonds fiduciaire pour Gaza et la Cisjordanie, qu'administre l'Association internationale de développement;

Estimant qu'il est souhaitable de promouvoir les objectifs du FIDA à Gaza et en Cisjordanie en créant un fonds à cet effet, afin de financer des projets et programmes de développement agricole à Gaza et en Cisjordanie;

Ayant examiné le document GC 21/L.9 sur la Création d'un fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie et le projet de résolution qu'il contient;

Décide ce qui suit:

1. Un fonds FIDA pour Gaza et la Cisjordanie (désigné ci-après par le sigle "FFGC") sera créé, et sera constitué des ressources qui de temps à autre seront apportées conformément aux dispositions de la présente résolution, et de tous autres actifs du FFGC et contributions à celui-ci.
2. Le FIDA est nommé administrateur du FFGC.
3. Le FFGC est autorisé à recevoir les ressources ci-après pour s'acquitter de son mandat et aux fins des projets ou programmes spécifiques qu'il appuie:
 - a) sous réserve de l'approbation du Président du FIDA, les contributions en monnaies librement convertibles versées par les États non membres du FIDA, d'autres entités ou personnes privées;
 - b) les contributions en monnaies librement convertibles versées directement par les États membres du FIDA;

- c) les montants que le Conseil d'administration pourra, de temps à autre, décider de prélever dans les limites qu'il précisera, sur les ressources du FIDA qui sont ou pourraient être disponibles au titre du Programme de travail et budget approuvé pour chaque année;
 - d) les fonds provenant d'autres ressources, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration.
4. Le Conseil d'administration vérifie périodiquement que les ressources de FFGC sont suffisantes. À cet égard, il décide, à intervalles réguliers, du montant maximum des ressources que peut détenir le FFGC.
5. Le FIDA place les ressources du FFGC avec ses ressources ordinaires et en appliquant les mêmes principes.
6. Les privilèges et immunités accordés au FIDA s'appliquent aux biens, actifs, archives, revenus, opérations et transactions du FFGC. Dans ce contexte le FIDA, en la personne de son Président, peut conclure tous accords et arrangements qui pourraient s'avérer nécessaires pour assurer la jouissance des immunités et privilèges susdits ainsi que la réalisation des objectifs du FFGC.
7. Nonobstant les dispositions de l'article 7, section 1 b) de l'Accord portant création du FIDA, le FIDA utilise les ressources du FFGC pour apporter sous forme de prêts et dons une assistance financière aux projets et programmes à Gaza et en Cisjordanie dans toutes les zones, tous les secteurs et pour toutes les activités qui sont ou seront sous la juridiction de l'Autorité palestinienne, en application des accords israélo-palestiniens pertinents, et sont conformes aux objectifs du FIDA.
8. Les prêts et dons octroyés par le FFGC se conforment aux principes, conditions, règles, règlements, directives et procédures applicables aux prêts et aux dons accordés par le FIDA sur ses ressources ordinaires à l'exception de la limitation que constitue l'obligation faite au bénéficiaire d'être un État membre du FIDA. Les remboursements des prêts et les paiements d'intérêts/commissions de service sur ces prêts sont versés aux ressources ordinaires du FIDA.
9. Le FIDA, en sa qualité d'administrateur, conclut des accords avec les entités, publiques ou privées appropriées à Gaza, et en Cisjordanie dans toutes les zones, tous les secteurs et pour toutes les activités qui sont ou seront sous la juridiction de l'Autorité palestinienne, en application des accords israélo-palestiniens pertinents, qui sont désignées comme bénéficiaires des prêts et des dons, conformément aux conditions que prévoit la présente résolution.
10. Le FIDA tient des registres et des comptes séparés pour identifier les ressources du FFGC, les engagements et les remboursements de dépenses devant être financés hors du FFGC, et les recettes et décaissements du FFGC.
11. a) Le Président du FIDA, dès que possible après la clôture de chaque exercice budgétaire annuel du FIDA, saisit le Conseil d'administration: i) d'un rapport sur les projets et programmes financés par le FFGC; et ii) dans le cadre de ses états financiers annuels, un état financier du FFGC.
- b) Après que tous les engagements au titre du FFGC ont été intégralement décaissés, le Président du FIDA saisit dès que possible le Conseil d'administration, et les autres contributeurs au FFGC le cas échéant, d'un rapport sur les opérations financées par le FFGC.
12. Les dépenses administratives additionnelles directement encourues par le FIDA pour administrer le FFGC, et les dépenses directement encourues par le FIDA pour préparer et évaluer les projets et

programmes à Gaza et en Cisjordanie pour soumission au Conseil d'administration et, par la suite, pour les gérer ou les faire gérer par les institutions coopérantes sont payées par le FIDA sur ses ressources ordinaires dans les limites établies dans le Programme de travail et budget du FIDA approuvé pour chaque année.

13. Le Conseil d'administration met fin au FFGC soit dès l'accession de Gaza et de la Cisjordanie au statut de membre du FIDA, soit sur proposition du Président du FIDA, faite en temps opportun, selon ce qui intervient en premier. Dès lors, le Conseil d'administration décide des dispositions à prendre pour clore le FFGC et disposer de ses ressources.