

Analyse synoptique  
des Chapitres 1, 2, 3, et 4  
du Rapport Clapp du 18 décembre 1949

(Préparé par M. Tevfik K. Erim)

Le rapport final de la Mission d'étude intitulé : "Etude sur le développement économique dans le Proche-Orient" est composé de deux parties. La première contient le rapport final lui-même avec 5 annexes. La seconde a trait à l'aspect purement technique du problème que la Mission a dû examiner au cours de ses travaux.

A. GENERALITES

Le rapport final ne traite pas directement du problème des réfugiés de la Palestine. Toutefois, les obstacles qui empêchent le développement économique des pays du Moyen-Orient sont les mêmes que ceux qui se dressent devant les réfugiés eux-mêmes dans la voie de leur réhabilitation. La solution du problème des réfugiés, problème de la pauvreté, du chômage et de la faim est liée à celle qu'intéresse une partie importante des populations du Moyen-Orient. Cette constatation s'applique, avant tout, à un groupe de pays qui entourent la Palestine, à savoir le Liban, la Syrie, l'Irak et la Jordanie. Tous ces pays ont subi, à des degrés divers, les répercussions des hostilités qui ont éclaté en Palestine. Les niveaux de vie de leurs populations peuvent différer les uns des autres, mais dans leur aspect économique, ils présentent des caractéristiques identiques qui sont le produit de leur position géographique, de leur culture et de leurs aspirations. Par contre, Israël qui occupe une partie importante de la Palestine possède une structure économique totalement différente.

Ces quatre pays - Syrie, Liban, Irak et Jordanie - sont essentiellement agricoles. Ils sont traversés par des cours d'eau plus ou moins larges qui en constituent l'élément vital. A l'exception du Liban, ils sont tous couverts de vastes étendues désertiques. Le produit de la terre suffit à peine à nourrir leurs populations. Leurs principales ressources minérales sont : le pétrole de

L'Irak, les phosphates de Jordanie et la potasse de la Mer Morte. De ces ressources seule l'extraction du pétrole nécessite une main-d'oeuvre qui est d'ailleurs négligeable. Au point de vue économique, elle constitue le principal lien entre l'Orient et l'Occident.

Toute cette région est destinée à demeurer agricole pour une très longue période encore. La première mesure à laquelle il y a lieu de recourir pour relever le niveau de vie des populations qui y habitent est de leur fournir l'équipement nécessaire pour qu'elles puissent d'abord se nourrir elles-mêmes et exporter par la suite le surplus afin de se procurer de l'étranger les objets manufacturés dont elles ont besoin. La terre et les cours d'eau du Moyen-Orient se prêtent à des améliorations considérables. En Syrie, en Irak et au Liban, ces améliorations sont susceptibles de produire pour chacun des pays intéressés un relèvement du niveau de vie actuel et l'accroissement de la population. En ce qui concerne la Palestine -Israël et la Palestine arabe, -ainsi que la Jordanie, ces pays ne peuvent soit individuellement, soit par un effort commun, atteindre ou même conserver le niveau de vie du monde occidental sans une collaboration économique avec les pays adjacents. Les ressources de la Jordanie et de la Palestine arabe peuvent, certes, si elles sont habilement exploitées, améliorer le niveau de vie très bas des populations qui y habitent. Par contre, si même toute la Palestine était placée sous la souveraineté de l'Israël, la terre et les cours d'eau de cette région, quelque habilement qu'ils puissent être exploités, ne peuvent élever le niveau de vie de la population qui y habite actuellement et moins encore celui d'une population plus nombreuse. Cela est dû à l'économie de l'Israël avec le coût élevé de son développement et du niveau de vie de sa population. Du point de vue économique, l'intégration de la Palestine arabe ne ferait donc que rendre plus difficile la situation économique de l'Israël.

#### B. TRAVAUX ANTERIEURS

La Mission, au début de ses travaux, avait cru pouvoir profiter des diverses explorations faites dans le passé pour la réorganisation du sol et des cours d'eau du Moyen-Orient. Ses espoirs n'ont cependant pas été réalisés. Ni la région, ni les projets conçus à cet effet, ni enfin les gouvernements ne se sont prêtés à

un développement intensif du système fluvial de la région et de ses principales étendues non cultivées. La raison en est surtout le manque du capital nécessaire à l'exécution des projets préparés dont quelques-uns seuls ont pu recevoir un commencement d'exécution. En effet, à l'exception de l'Israël, la richesse de ces pays se trouve concentrée entre les mains d'une petite minorité qui n'est pas disposée à financer l'exécution des projets de cette sorte en raison de la relative modicité des revenus qu'elle en tirerait. Par ailleurs, le système fiscal de ces mêmes pays ne permet pas aux Gouvernements intéressés d'envisager eux-mêmes le financement des travaux recommandés. Quant au capital étranger, celui-ci n'est pas disposé à procéder à des investissements importants en raison de l'économie de la région. Cette dernière constatation s'applique aussi à l'Israël qui, quoique plus avancé en matière d'industrialisation, offre peu de possibilité pour un plus large développement industriel susceptible d'attirer des capitaux étrangers. Toutefois, il serait erroné de croire que le manque de ces capitaux est le seul obstacle qui se dresse devant la réalisation de ces projets. D'autres facteurs entrent en ligne de compte dont le principal est l'inexistence d'une entente régionale entre pays intéressés. Tant que la paix ne serait pas rétablie entre l'Israël et les pays avoisinants et tant que les problèmes territoriaux et ceux relatifs au rapatriement des réfugiés et à la compensation de leurs biens, ne seraient pas résolus, il serait illusoire de supposer qu'un arrangement pourrait être conclu entre lesdits pays sur le problème complexe de la réglementation internationale des cours d'eau qui les traversent. Le meilleur exemple de ce qui précède est fourni par le plan Hayes dont la mise en application exige une entente entre l'Israël d'une part, la Jordanie, la Syrie et le Liban d'autre part. Quant aux projets qui ne rendraient pas nécessaire une entente de cet ordre, quelques-uns seuls d'entre eux offrent des possibilités de mise à exécution immédiate.

#### C. PERSPECTIVES IMMEDIATES

Les importantes études techniques faites par des experts anglais et français sur les cours d'eau peuvent certes être utilisées, mais celles-ci sont plus ou moins surannées et ne présentent pas un caractère d'ensemble pour la région toute entière. De nouvelles études doivent être entreprises par des experts d'une

compétence éprouvée tant en matière technique que dans le domaine social et économique. Elles doivent, toutes, faire l'objet d'une décision des autorités des pays intéressés qui devront, par ailleurs, s'adjoindre des experts qualifiés qui seraient chargés de déterminer les bénéficiaires du projet et toutes autres mesures de caractère légal ou administratif devant être prises pour en tirer le plus grand profit possible. D'ores et déjà, d'importantes mesures peuvent être prises. Les méthodes par lesquelles l'aide extérieure pourrait être assurée ainsi que l'exécution proprement dite des projets ainsi préparés, détermineront le rythme des opérations ultérieures. L'aide financière prévue est relativement modeste mais elle paraît suffisante pour mettre en mouvement, avec l'assistance technique mise à la disposition des gouvernements, le mécanisme qui serait créé à cet effet. Cela constituerait un commencement dans la voie du développement des ressources naturelles des pays intéressés. Les projets préliminaires exposés dans le rapport présentent un autre avantage. Ils peuvent être mis à exécution d'ores et déjà.

D. PROJETS PRELIMINAIRES (Pilot Projects)

Ces projets sont :

- |                               |                                       |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1.- Pour la JORDANIE :        | le projet dit :<br>de Wadi Zerqa      |
| 2.- Pour la PALESTINE ARABE : | le projet dit :<br>de Wadi Quilt      |
| 3.- Pour le LIBAN :           | le projet dit :<br>de Litani River    |
| 4.- Pour la SYRIE :           | le projet dit :<br>de Vallée du Ghab. |

Ils ont été établis sur la base des critères suivants :

- Ils sont parmi les premiers dont les gouvernements voudraient entreprendre la mise à exécution;
- leur caractère limité n'est pas de nature à empêcher leur développement futur;
- ils peuvent être élargis dans un laps de temps assez court;
- ils sont de nature différente et impliquent certaines différences de

- caractère technique fort intéressantes;
- e) ils impliquent des travaux d'équipe sur une petite mais importante échelle;
  - f) ils fournissent aux gouvernements intéressés des précédents dont ils pourraient s'inspirer;
  - g) ils constituent la continuation logique des travaux recommandés dans le rapport préliminaire.

#### E. CONSEILS DE RELEVEMENT

Pour qu'ils puissent donner tous les résultats auxquels on devra s'attendre, ces projets doivent être exécutés sous l'égide et avec la participation des gouvernements. D'où la nécessité de la création des organes gouvernementaux qui auraient de larges attributions administratives et techniques. Aussitôt que les gouvernements auraient accepté en principe les projets qui les concernent, un Conseil de relèvement devrait être créé dans les pays intéressés, Conseil qui aurait un caractère permanent et qui serait, autant que possible, à l'abri des changements politiques qui pourraient intervenir dans la composition du gouvernement. Il serait composé des techniciens et des Ministres les plus directement intéressés tels que, par exemple, les Ministres des finances, des Travaux publics, de l'Agriculture et des Affaires étrangères. Le Conseil, tout en assurant la continuité dans l'exécution du projet, fonctionnerait en tant qu'organe de liaison entre le gouvernement et tel organe consultatif ou exécutif international ou autre par l'intermédiaire duquel l'assistance technique ou financière serait fournie. En l'espèce, étant donné que le financement des travaux de secours pour les réfugiés sera effectué par l'intermédiaire de l'organisme qui vient d'être créé par la résolution de l'Assemblée générale, le Conseil sera l'organe gouvernemental qui assurera le contact avec cet organisme et conduira les négociations avec ce dernier. Il serait l'organe le plus approprié pour la coordination des plans relatifs au développement des ressources du pays et s'occuperait par ailleurs des problèmes concernant l'habitation, les communications par route et par voie ferrée, et l'industrie en général. Il est donc de toute

importance que les gouvernements des pays sur les territoires desquels se trouvent des réfugiés de la Palestine pour lesquels certains travaux de caractère temporaire sont prévus, prennent, sans tarder, des mesures pour la création de ces Conseils.

Certains gouvernements du Moyen-Orient ont déjà pris des mesures de cet ordre et ont même procédé à l'établissement de ces Conseils,

F. FONDS DE RECHERCHE

Il appartiendra, en général, aux gouvernements de procurer des terres et des habitations aux travailleurs qualifiés ou demi-qualifiés et de payer leurs salaires. Mais les moyens financiers dont ils disposent pourraient ne pas suffire pour les indemnités à payer aux experts étrangers et pour acquérir les instruments scientifiques nécessaires aux travaux. Ces frais ne pourront pas être défrayés par le fonds de secours créé par les Nations Unies pour les réfugiés de la Palestine, même si les frais sont, en dernière analyse, destinés à leur fournir du travail. Or, le besoin d'effectuer des recherches sur les problèmes de caractère technique est urgent et cela a été reconnu nécessaire par tous les Gouvernements intéressés.

La Mission d'étude est arrivée à la conclusion qu'en tout état de cause un fonds spécial doit être à cet effet constitué immédiatement au moyen des versements effectués par les gouvernements membres du conseil consultatif créé par la résolution du 8 décembre 1949. Ce fonds, qui ne doit pas excéder 10 millions de dollars doit être mis à la disposition du Conseil consultatif qui décidera des conditions dans lesquelles il pourra être mis à la disposition des gouvernements intéressés. Destiné principalement à financer des recherches et à exécuter des travaux préparatoires, il pourra, par ailleurs, servir à compléter l'exécution des projets préliminaires dans le cas où les fonds mis à la disposition du Conseil ne seraient pas disponibles pour cette fin.

La Mission n'a pas cru devoir préparer des projets préliminaires pour l'Égypte, l'Israël et l'Irak. En effet, l'Égypte est en mesure de faire face elle-même aux problèmes de cet ordre. En ce qui concerne l'Israël, ce pays possède des techniciens qualifiés et une expérience très développée en matière scientifique. Par ailleurs, de sa propre initiative et au moyen de larges fonds étrangers mis à sa disposition, il a déjà procédé à des travaux d'irrigation et à une culture du sol selon les méthodes les plus récentes. Enfin, l'Irak est en train de négocier un emprunt à la Banque internationale pour financer pour le contrôle des eaux de l'Euphrate et du Tigre. Dans le cas, toutefois, où les gouvernements rechercheraient l'aide ou l'assistance de la Communauté internationale, il y a toutes les raisons de supposer que celles-ci leur seraient fournies.

G. CONCLUSIONS

En soumettant ces conclusions, la Mission propose :

- 1.- La mise en application par les Gouvernements du Liban et de la Syrie des projets préliminaires (Pilot projects) concernant ces pays. Dans le cas où ces Gouvernements ne seraient pas en mesure d'y procéder pour des raisons financières, leur demande d'aide extérieure devrait être examinée avec bienveillance.
- 2.- La mise en application du plan préliminaire concernant la Jordanie, étant entendu que ce pays devra, à cet effet, jouir de l'aide financière et technique prévue par l'Assemblée générale. Par ailleurs, toute demande d'aide supplémentaire émanant de ce pays en vue de mener à bonne fin les travaux déjà commencés, devrait être examinée avec bienveillance, soit par l'Organisation des Nations Unies, soit par les Gouvernements individuellement, auxquels la Jordanie se serait adressée antérieurement.

3.- La création d'un fonds de 10.000.000 de dollars au moyen des versements à effectuer par les Gouvernements représentés au Conseil Consultatif. Il servirait, avant tout, à financer les travaux de recherches qui doivent être entreprises à la requête des Gouvernements de la Syrie, du Liban et de la Jordanie.

4.- La constitution, dans chacun de ces trois Etats du Conseil de relèvement qui servira cette action comme un organe de liaison entre les autorités du pays et l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés.

---