



## Tirer l'économie palestinienne vers une réelle reprise économique et une croissance soutenue

*La reconstruction de l'économie palestinienne exige non seulement une aide étrangère importante, mais aussi des efforts de développement renouvelés pour lier les interventions de secours d'urgence aux objectifs de développement à long terme. Parallèlement, il importe de jeter les bases d'un État palestinien souverain. Dans la présente note de synthèse, la CNUCED préconise d'adopter une stratégie de relance à volets multiples axée sur la reconstruction des capacités productives. Elle fait valoir que pour réussir, les politiques de développement en Palestine devront s'écarter de l'orthodoxie économique, en favorisant la croissance par l'investissement et l'augmentation de la productivité, plutôt que la libéralisation tirée par le commerce. Il faudra aussi accroître l'efficacité de l'aide pour investir davantage dans les infrastructures de base et un secteur privé dynamique, en finir avec la dépendance à l'égard de l'aide et favoriser une véritable transformation structurelle de l'économie.*

Un an s'est écoulé depuis l'opération militaire israélienne dans la bande de Gaza mais la situation économique dans le territoire palestinien occupé reste préoccupante. Gaza, où vit 40 % de la population, reste isolée de la Cisjordanie et du reste du monde, tous les déplacements, à l'exception de l'aide humanitaire de base, étant suspendus. Il en a résulté un effondrement quasi-total du secteur productif et une expansion des activités informelles de subsistance. Le secteur privé, où était employée autrefois plus de 50 % de la population active de Gaza, a perdu la plupart de ses 3 900 entreprises enregistrées, tandis que la part de l'agriculture dans l'emploi a chuté à des niveaux à un seul chiffre. Plus de 80 % de la population est maintenant pauvre, 43 % est au chômage et 75 % n'a pas de sécurité alimentaire.

Avec la détérioration des capacités productives, la pauvreté devrait se développer et s'aggraver à moins que la reconstruction ne reprenne franchement, dans les meilleurs délais. La situation (sécurité économique, accès à des moyens de subsistance, et conditions de vie) est la pire que Gaza ait jamais connue depuis le début de l'occupation en 1967. L'accès limité à l'eau potable et à l'électricité pose toujours de graves problèmes de santé publique. Les perspectives de voir Gaza sortir de sa profonde récession sont encore plus sombres si l'on considère les pertes économiques directes et indirectes résultant de l'opération militaire israélienne, estimées à 4 milliards de dollars. En janvier 2009, le Bureau central palestinien de la statistique a évalué les pertes

directes à 1,9 milliard de dollars, soit 135 % du PIB de Gaza en 2006.

### Accroître l'efficacité de l'aide

Si la communauté internationale a réagi favorablement pour la reconstruction de Gaza, un examen plus approfondi des initiatives d'aide montre que l'efficacité de l'aide peut être grandement améliorée, pour trois raisons:

1. Il est difficile de savoir si l'aide promise s'ajoutera ou non aux précédentes promesses de dons. Le montant de 4,5 milliards de dollars promis en mars 2009 lors de la Conférence de Sharm El Sheikh pour soutenir le Plan national palestinien de reconstruction et de redressement à Gaza pour 2009-2010 venait à la suite des 7,7 milliards de dollars promis en décembre 2007 à la Conférence de Paris pour appuyer le Plan palestinien de réforme et de développement. Au vu des tendances historiques et de l'attitude des donateurs, on ne saurait raisonnablement supposer que le montant total des dons promis s'établisse à 12 milliards de dollars. Il semblerait plutôt que certains donateurs aient répété leur promesse de fonds et que les programmes à moyen terme (2007) et à court terme (2009) se chevauchent.
2. Il n'est pas aisé de déterminer les ressources expressément allouées à la reconstruction de Gaza car les conférences de 2007 et 2009 mettaient l'accent sur l'appui au Plan palestinien de réforme et de développement.



3. L'essentiel (64 %) des ressources combinées prévues dans les deux plans sont prévues pour l'appui budgétaire, ce qui signifie que, conformément à la tendance habituelle, seule une part modeste (10 % voire moins) de l'APD ira au secteur privé et au développement des capacités productives.

Pour ce qui est de l'année écoulée, la situation n'a pas été aussi catastrophique en Cisjordanie, qui a bénéficié d'une augmentation de l'aide étrangère et d'un assouplissement des restrictions sur la circulation des biens et des travailleurs. Les conditions socioéconomiques se sont améliorées même si les effets concrets sur l'ensemble de l'économie palestinienne tardent à se faire sentir. Les échanges commerciaux et la circulation des travailleurs entre la Cisjordanie et Gaza étant bloqués par le siège de Gaza, les disparités déjà importantes de niveau de vie entre les deux régions devraient s'accroître un peu plus. Par ailleurs, il est difficile de savoir combien de temps la reprise pourra durer en Cisjordanie, cela pour trois grandes raisons, indépendantes des progrès politiques.

Premièrement, toute aide visant à la reconstruction et la relance de l'économie de Gaza et du territoire palestinien occupé dans son ensemble ne pourra avoir qu'un impact limité en l'absence d'une stratégie globale de développement, qui jette les bases (institutionnelles et productives) d'un État palestinien souverain, sans implantation ni occupation israélienne. Le Plan national palestinien de redressement et de reconstruction prévoit la création de conditions propices à un développement économique induit par le secteur privé et privilégie la libéralisation économique et le développement tiré par les échanges. Pourtant, une approche axée sur le développement qui vise à résoudre les problèmes structurels de l'économie, en particulier la faiblesse de la productivité, serait nettement plus appropriée. En outre, il faudrait renforcer la synergie entre les deux plans de reconstruction, même s'ils affichent des objectifs communs en développement.

Deuxièmement, comme on l'a indiqué plus haut, des doutes planent sur le montant de l'aide promise et sur la rapidité avec laquelle elle sera versée. Outre le fait que les annonceurs ont peut-être répété leurs promesses de fonds, il est difficile de savoir quel montant de l'aide promise sera alloué à chaque plan, d'autant plus que le déblocage des fonds est bien souvent subordonné à des conditions politiques.

Troisièmement, il sera difficile, voire impossible, de parvenir à une reprise durable avec les niveaux actuels d'investissement dans le développement des capacités productives. Étant donné que les deux plans de reconstruction prévoient d'allouer beaucoup plus de fonds à l'appui budgétaire qu'à l'investissement, le montant des investissements ne devrait pas sensiblement augmenter. Or, si l'appui budgétaire est essentiel pour permettre à l'Autorité palestinienne de fournir des services de base et de créer des emplois, il importe aussi que des ressources suffisantes soient consacrées à l'investissement dans le développement du secteur privé et des projets d'infrastructures.

## Atteindre les objectifs de développement

Pour que leur aide soit efficace, les donateurs doivent comprendre que les contraintes qui pèsent sur l'économie palestinienne en général et sur Gaza en particulier ne sont pas seulement le résultat des affrontements récents mais sont aussi dues à l'occupation, au

conflit et à l'isolement qui s'éternisent. Ces facteurs conjugués font que l'économie, en particulier à Gaza, est soumise à des conditions qui risquent de mettre à mal les progrès durement obtenus en matière de développement.

Dans ce contexte, l'aide consentie devrait viser à atteindre les objectifs stratégiques nationaux de développement, en les rattachant dans la mesure du possible aux initiatives humanitaires. Il faudrait donner la priorité au rétablissement des infrastructures de base et à la revitalisation du secteur privé, et trouver des solutions novatrices pour garantir une meilleure prévisibilité des courants d'aide. Ceci permettrait d'alléger la pression sur le secteur public, d'élargir la base d'imposition et de réduire la dépendance à l'égard de l'emploi public et des transferts publics, en tant que principaux moyens de subsistance.

À cette fin, forte de ses vingt-cinq années d'expérience en matière d'analyse de l'économie palestinienne, la CNUCED recommande d'adopter une stratégie de relance soutenue, à volets multiples, mettant l'accent sur les conditions de succès suivantes:

- Redynamiser et élargir les capacités productives détériorées et investir dans la logistique commerciale;
- Rétablir les liens financiers et commerciaux et faciliter les échanges entre le territoire palestinien occupé, les pays arabes et le reste du monde;
- Rétablir les réseaux de production et d'échange entre Gaza et la Cisjordanie. À défaut, les deux régions resteront non seulement séparées sur le plan économique mais s'éloigneront encore plus l'une de l'autre, ce qui aggravera les disparités régionales et sapera les chances d'établir les conditions économiques nécessaires à l'édification d'un État palestinien souverain;
- Doter les responsables palestiniens de l'ensemble des instruments de politique économique. Une nouvelle étude\* de la CNUCED montre qu'avec de tels outils, la croissance du PIB et de l'emploi serait nettement supérieure à celle obtenue avec la marge de manœuvre limitée actuelle;
- Repenser l'actuel régime économique et commercial. La politique commerciale n'est qu'un seul instrument, dont l'efficacité dépend de la mesure dans laquelle elle est intégrée à d'autres outils politiques pour remédier aux faiblesses structurelles de l'économie. L'adhésion au système commercial multilatéral doit être l'un des objectifs mais ne doit pas être considérée comme une fin en soi. Il faut s'attacher à trouver le meilleur équilibre possible entre le respect des règles de l'OMC et les besoins particuliers de l'économie palestinienne. Dans ce contexte, il est extrêmement important de soutenir l'initiative de la Palestine visant à obtenir le statut d'observateur à l'OMC. L'exercice devrait aussi être considéré comme une contribution à la réforme nécessaire des institutions économiques du futur État.

Il va sans dire que rien ne pourra être fait si le siège de Gaza n'est pas levé, si les obstacles aux déplacements internes et externes des personnes et des biens à l'intérieur du territoire palestinien occupé, ainsi qu'en provenance et à destination du territoire, ne sont pas supprimés et si un État palestinien indépendant n'est pas créé conformément aux résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies.

\* UNCTAD (2008). Policy alternatives for Palestinian sustained development and state formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1. See also [www.unctad.org/palestine](http://www.unctad.org/palestine).