



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
15 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-huitième session

Genève, 12-23 septembre 2011

Point 11 b) de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien: Évolution de l'économie du territoire palestinien occupé¹

Note du secrétariat de la CNUCED²

Résumé

Si le territoire palestinien occupé a enregistré une croissance économique de 7,4 % en 2009 et de 9,3 % en 2010, le chômage y est demeuré élevé, avec un taux de 30 % pour chacune des deux années. La croissance a été alimentée par l'aide des donateurs et elle est révélatrice d'une économie qui part d'un très faible niveau. Elle n'a rien changé à la détérioration des perspectives de développement à long terme, provoquée par la perte des terres et des ressources naturelles, l'isolement des marchés mondiaux et la fragmentation, qui perdurent. Le chômage, la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en particulier à Gaza, demeurent alarmants. Malgré de récentes améliorations, la situation budgétaire de l'Autorité palestinienne reste précaire. L'important déficit commercial et la forte dépendance commerciale vis-à-vis d'Israël persistent. Des éléments nouveaux semblent néanmoins indiquer que le déficit commercial avec Israël est exagéré par les chiffres officiels, qui masquent les «importations indirectes». Aujourd'hui perdus, les revenus issus de la taxation de ces importations pourraient entraîner une augmentation des recettes publiques de l'Autorité palestinienne de 25 %. Il faut aussi accorder la plus grande attention aux conséquences économiques de la séparation de Jérusalem-Est du reste du territoire

¹ Les appellations employées dans le présent rapport et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Conformément aux résolutions et aux décisions prises à ce sujet par l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité de l'ONU, les références dans le présent rapport au(x) territoire(s) palestinien(s) occupé(s) désignent la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Le terme «Palestine» désigne l'Organisation de libération de la Palestine, qui a établi l'Autorité palestinienne à la suite de ses accords de 1993-1994 avec Israël. Les références à l'«État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité.

² Le contenu du présent document ne doit pas être cité dans la presse avant le 23 août 2011.

palestinien occupé. Malgré des ressources limitées, la CNUCED continue de répondre aux besoins de l'économie palestinienne, en coordination avec d'autres organisations des Nations Unies et avec des donateurs; elle a récemment entrepris un nouveau projet destiné à renforcer les capacités palestiniennes en matière de facilitation du commerce.

I. Une croissance économique alimentée par l'aide et non créatrice d'emplois, fondée sur un appareil de production dégradé

1. Par rapport aux dernières années, les résultats économiques du territoire palestinien occupé se sont un peu améliorés en 2010. La croissance économique est estimée à 9,3 % en 2010, contre 7,4 % l'année précédente, et s'est montrée plus vigoureuse à Gaza, où le produit intérieur brut (PIB) a progressé de 15 %, qu'en Cisjordanie, où il a augmenté de 7,6 %.

2. Toutefois, il ne faut pas voir là le signe d'une reprise durable mais plutôt celui d'une économie dont le niveau est très faible, si l'on considère la régression enregistrée ces dix dernières années et la désindustrialisation en cours. Dans ce contexte de déclin économique, la poursuite de la politique israélienne de bouclage et de confiscation des terres et des ressources palestiniennes soulève des inquiétudes quant à la pérennité de la croissance affichée en 2010 et aux perspectives de développement de l'économie. Autre facteur de préoccupation, la forte dépendance à l'égard de l'aide étrangère et des dépenses du secteur public, relevée durant la plupart des récents épisodes de croissance. Par ailleurs, le secteur privé palestinien continue d'être pénalisé par des années de restriction d'accès et de circulation, de blocus, d'accès extrêmement limité aux marchés extérieurs pour l'exportation de marchandises et l'importation de facteurs de production, ainsi que par l'effritement des stocks de capital et de ressources naturelles.

3. En outre, deux tiers environ des recettes publiques palestiniennes sont sous le contrôle des autorités israéliennes. En application du Protocole de 1994 relatif aux relations économiques entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (Protocole de Paris), Israël perçoit les droits de douane et la taxe sur la valeur ajoutée appliqués aux marchandises importées à travers son territoire et les transfère à l'Autorité palestinienne. C'est un arrangement bien instable dans une situation souvent dominée par des tensions politiques et sécuritaires. Dans les dix dernières années, Israël a différé plus de deux fois le transfert de ces recettes à l'Autorité palestinienne, parfois pour des périodes prolongées, et, récemment, en mai 2011, pendant plusieurs semaines. L'aide internationale et une croissance positive peuvent se traduire par des gains économiques durables si des mesures sont prises pour prévenir l'instabilité des recettes fiscales et réduire les restrictions pesant sur l'accès des producteurs palestiniens aux marchés extérieurs, pour ce qui concerne tant les exportations que les importations de facteurs de production.

A. Érosion des capacités manufacturières

4. Selon le Fonds monétaire international (FMI) (2011), la contraction de l'économie palestinienne observée dans la période suivant les Accords d'Oslo s'est conjuguée avec une régression technologique qui a vu le taux annuel moyen de la productivité totale des facteurs baisser d'un demi-point de pourcentage par an de 1994 à 2010. Si, pendant cette période, la croissance tendancielle de la productivité avait continué d'augmenter au rythme qui était le sien avant les Accords d'Oslo, le PIB réel par habitant dans le territoire palestinien occupé aurait été supérieur de 88 % au niveau affiché en 2010.

5. Alors que la production manufacturière a baissé de 6 % en 2010, l'hôtellerie et la restauration, le bâtiment et les travaux publics (BTP), l'administration publique et l'agriculture ont progressé à des taux de 46 %, 36 %, 6 % et 22 %, respectivement. Dans l'agriculture, toutefois, la croissance a redémarré, après une décennie de baisse

ininterrompue qui, en 2009, avait fait reculer la valeur ajoutée du secteur à 47 % du niveau qui était le sien dix ans auparavant.

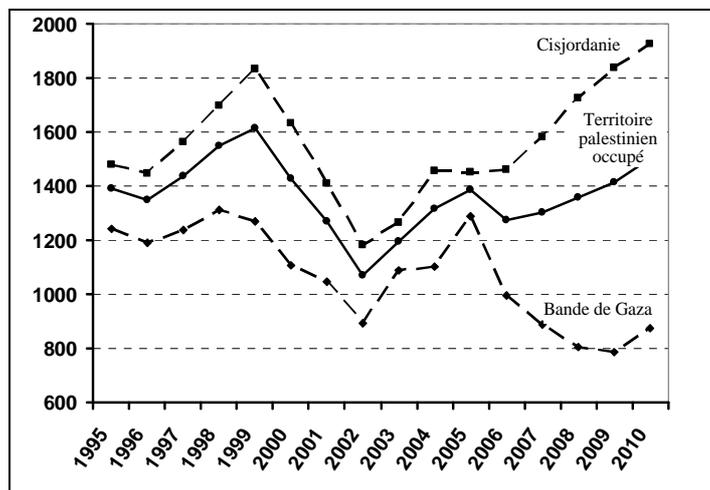
6. L'étiolation des capacités manufacturières palestiniennes est une préoccupation majeure, non seulement à cause de la perte de production immédiate qui en résulte, mais aussi à cause de ses effets à long terme qui sont provoqués et aggravés par la régression technologique évoquée plus haut. Les entreprises du secteur manufacturier tendent en effet à être plus innovantes et plus efficaces que les entreprises du secteur non marchand qui ne sont pas exposées aux rigueurs de la concurrence mondiale. Selon le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2011b), la croissance du PIB réel, enregistrée entre 2009 et 2010, est due principalement à une augmentation du nombre des travailleurs et à une participation accrue de la main-d'œuvre, cependant que la productivité a continué de baisser.

B. De grandes disparités économiques entre Gaza et la Cisjordanie

7. À Gaza, un léger assouplissement du blocus imposé par Israël au cours des dix-huit derniers mois (Gouvernement israélien, 2011) a permis une certaine reprise de l'activité économique qui s'est concentrée dans le secteur non marchand, principalement le BTP, dont le produit a doublé en 2010. Bien qu'il soit nécessaire de reconstruire sans tarder les bâtiments privés et publics détruits pendant les vingt-quatre jours de l'opération militaire israélienne à Gaza, en décembre 2008 et janvier 2009, l'importation de matériaux de construction reste interdite, à l'exception des importations des organisations internationales. Quoiqu'il en soit, les importations à prix gonflés se poursuivent à travers les tunnels clandestins reliant Gaza à l'Égypte. Si le PIB de Gaza a enregistré une croissance de 15 %, c'est en partie parce qu'il a démarré très bas – le PIB réel étant tombé de 30 % au total entre 2006 et 2009 – et en partie parce que certaines contraintes imposées par Israël sur les importations ont été assouplies au milieu de 2010.

Figure 1
PIB réel par habitant en 2004

(en dollars des États-Unis)



8. Les conditions humanitaires à Gaza restent déplorables, et le blocus israélien imposé depuis 2007 est encore largement en vigueur. Les restrictions qui pèsent sur les importations de matières premières continuent de freiner le redressement du secteur privé et contrarient les projets d'investissement publics d'infrastructure envisagés dans le Plan national palestinien de redressement et de reconstruction de Gaza. Selon la Banque

mondiale, la production manufacturière de Gaza a baissé de 4 % en 2010. En revanche, la production agricole a sensiblement augmenté, mais à partir du très bas niveau auquel elle était descendue les années précédentes. Cela étant, environ 35 % des terres agricoles et 85 % de l'espace maritime de Gaza restent inaccessibles aux agriculteurs et aux pêcheurs (Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2011a).

9. Les indicateurs socioéconomiques de Gaza se sont beaucoup détériorés par rapport à ce qu'ils étaient avant 2006 ou aux conditions actuellement en vigueur en Cisjordanie. Ainsi, la situation lamentable de l'enseignement à Gaza et la surpopulation scolaire généralisée ont contraint l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) à mettre en place, dans les écoles qu'il gère, un système de classes alternées et à ouvrir des écoles dans des conteneurs maritimes. Les bouclages sévères imposés à Gaza ont aggravé non seulement les conditions économiques, mais aussi les disparités dans la région en creusant les écarts économiques entre Gaza et la Cisjordanie (fig. 1). À Gaza, le PIB réel par habitant s'est détérioré, passant de 89 % à quelque 43 % de celui de la Cisjordanie au cours de l'année 2009; en 2010, il était toujours inférieur à la moitié du PIB de la Cisjordanie.

Tableau 1

Économie du territoire palestinien occupé: indicateurs clés^a

	1995	1999	2002	2004	2006	2008 ^{rev.}	2009 ^{pré.}	2010 ^{est.}
Résultats macroéconomiques								
Croissance du PIB réel (en %)	6,0	8,8	-13,3	12,0	-5,2	7,1	7,4	9,3
PIB (en millions de dollars)	3 220	4 179	3 433	4 198	4 619	6 247	6 764	7 575
Revenu national brut – RNB (en millions de dollars)	3 699	4 932	3 656	4 430	5 047	6 884	7 311	8 166
Revenu disponible brut – RDB (en millions de dollars)	4 099	5 306	4 708	5 151	6 323	10 057	9 437	10 227
PIB par habitant (en dollars)	1 400	1 493	1 125	1 317	1 363	1 737	1 827	1 987
RNB par habitant (en dollars)	1 608	1 763	1 199	1 390	1 489	1 914	1 975	2 142
Croissance du RNB réel par habitant (en %)	0,7	4,1	-16,7	9,1	-6,5	5,2	2,7	4,9
Population et emploi								
<i>Population (en millions)^a</i>	2,34	2,96	3,23	3,41	3,61	3,83	3,94	4,05
Chômage (en % de la population active) ^b	32,6	21,7	41,2	32,5	29,8	32,4	30,1	30,0
Total des emplois (en milliers)	417	588	452	551	636	667	718	744
Dans le secteur public	51	103	125	131	148	161	181	179
En Israël et dans les colonies	68	135	42	45	55	67	73	78
Solde budgétaire (en % du PIB)								
Recettes, déduction faite des arriérés et des recettes douanières retenues	13,2	23,9	8,5	25,0	25,0	25,7	25,9	26,1
Dépenses courantes	15,3	22,6	29,0	36,4	49,3	47,2	51,9	41,6
Total des dépenses	25,6	29,9	35,4	37,1	55,0	50,7	58,4	45,3
Solde global – trésorerie	-12,3	-6,1	-27,0	-12,1	-30,0	-25,0	-32,5	-19,2

	1995	1999	2002	2004	2006	2008 ^{rev.}	2009 ^{pré.}	2010 ^{est.}
Commerce extérieur								
Transferts courants nets (en millions de dollars)	400	399	1 096	734	1 491	3 230	3 219	2 697
Exportations de marchandises et de services (en millions de dollars)	499	684	380	484	678	960	919	992
Importations de marchandises et de services (en millions de dollars)	2 176	3 353	2 519	2 909	3 202	4 086	4 363	4 954
Balance commerciale (en % du PIB)	-52,1	-63,9	-62,3	-57,8	-54,6	-50,0	-50,9	-52,3
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars)	-922	-1 598	-886	-1 500	-1 887	-2 888	-2 558	-2 840
Balance commerciale avec Israël (en % du PIB)	-28,6	-38,2	-25,8	-35,7	-40,9	-46,2	-37,8	-37,5
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/total des échanges de l'Autorité palestinienne (en %) ^c	92,3	69,7	56,3	72,1	74,1	89,7	74,4	73,6
Échanges de l'Autorité palestinienne avec Israël/total des échanges israéliens (en %) ^c	4,3	3,9	2,1	2,4	2,4	2,8	3,0	2,8

Sources: Bureau central palestinien de statistique, Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Organisation internationale du Travail (OIT) et Bureau central israélien de statistique.

^a À l'exception du chiffre de la population, les données présentées dans le tableau ne comprennent pas Jérusalem-Est, à laquelle le Bureau central palestinien de statistique n'a pas accès.

^b Parmi les chômeurs figurent les «travailleurs découragés» au sens de la définition large de l'OIT.

^c Les données sur le total des échanges palestiniens et israéliens portent sur les marchandises et sur les services facteurs et non facteurs.

C. Une pauvreté et une insécurité alimentaire élevées

10. Malgré la croissance du PIB en 2010, la pauvreté et l'insécurité alimentaire n'ont que légèrement reculé – demeurant élevées dans l'ensemble du territoire palestinien occupé, et non seulement dans la bande de Gaza. Les dernières données du Bureau central palestinien de statistique indiquent que la pauvreté demeure un problème grave. Selon la définition de la pauvreté fondée sur la consommation, 26 % des Palestiniens du territoire palestinien occupé vivaient dans la pauvreté en 2009 et 2010. Le taux de pauvreté, qui était de 18 % en Cisjordanie, était bien supérieur à Gaza, où il s'élevait à 38 %. Sans l'aide sociale substantielle apportée aux ménages palestiniens, ce taux se serait monté à 31 % dans le territoire palestinien occupé, en 2010 (Bureau central palestinien de statistique, 2011).

11. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM) (2011), la moitié des ménages palestiniens vivant dans le territoire palestinien occupé ont été exposés à l'insécurité alimentaire – 33 % d'entre eux ont été classés dans la catégorie des ménages en situation d'insécurité alimentaire et près de 17 % dans celle des ménages menacés par l'insécurité alimentaire. À Gaza, ces proportions étaient de 65 %, 52 % et 13 %, respectivement. Le fait que 33 % des terres agricoles de Gaza soient inaccessibles aux agriculteurs et quelque 85 % de l'espace maritime palestinien interdits d'accès aux pêcheurs a contribué à cette situation.

12. Selon une enquête réalisée par le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Bureau central palestinien de statistique (2010), le peuple palestinien a développé plusieurs stratégies pour faire face à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire pendant la longue occupation israélienne. Outre l'emprunt, on peut

citer l'entraide alimentaire au sein de la famille et entre amis, le rationnement de l'alimentation des adultes au profit des enfants, la réduction des dépenses de santé et d'éducation, l'utilisation de l'épargne, et la vente des bijoux, des meubles et des actifs productifs. Les trois stratégies les plus utilisées sont le règlement différé des factures de services publics, la réduction de la qualité et de la quantité des rations alimentaires et l'emprunt. Récemment, l'installation de compteurs d'électricité prépayés et la privatisation de la distribution de l'électricité pour s'assurer du paiement des factures ont privé les ménages pauvres et vulnérables de l'expédient du règlement différé. Comme il est impossible de recourir indéfiniment à l'emprunt, la seule solution qui reste est la réduction de la quantité et de la qualité des rations alimentaires, déjà pratiquée par 29 % des ménages. À terme, ce sont la santé et la formation du capital humain palestinien qui sont menacées.

D. Le niveau élevé et la persistance du chômage nuisent à la qualité du capital humain

13. La croissance du PIB enregistrée en 2010 peut être, dans une large mesure, qualifiée de non créatrice d'emplois en ce sens qu'elle n'a pas réussi à faire diminuer le fort taux de chômage affiché depuis dix ans. Elle a été obtenue en grande partie grâce à une meilleure utilisation des ressources existantes mais non pas à une hausse de l'investissement. La faiblesse du secteur privé et les risques élevés auxquels il est exposé, conjugués à la politique d'austérité budgétaire de l'Autorité palestinienne qui se caractérise, entre autres choses, par la maîtrise des emplois publics et des salaires, expliquent pourquoi il n'y a pas eu de création d'emplois.

14. Le chômage se situe aux alentours de 30 % depuis 2009³, avec, en 2010, 47 % à Gaza et 20 % en Cisjordanie. Même si le taux de chômage du territoire palestinien occupé figure parmi les plus élevés au monde, le taux communiqué ne rend pas compte du problème dans son intégralité, à savoir la prévalence du sous-emploi, le chômage occulte, les travailleurs découragés et la faible participation au marché du travail. Les jeunes Palestiniens âgés de moins de 30 ans pâtissent tout particulièrement de la situation du marché du travail et affichent un taux de chômage de 43 %.

15. Au-delà des conséquences socioéconomiques immédiates, la persistance d'un chômage élevé sur une longue période menace durablement les moyens de subsistance du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, sans parler du tissu social et des liens de solidarité qui sont mis à rude épreuve. L'interruption prolongée de l'activité productive expose les travailleurs et les entrepreneurs palestiniens au risque de déqualification et à des effets dommageables à long terme sur le capital humain dont la remise à niveau sera coûteuse.

E. Le mur de séparation renforce l'isolement par rapport aux marchés mondiaux

16. La séparation de l'économie palestinienne de l'économie mondiale a eu des conséquences que la construction du mur de séparation en 2002 n'a fait qu'aggraver. Le 9 juillet 2004, la Cour internationale de Justice (2004) a rendu un avis consultatif concernant les «Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé» où il est dit que les sections du mur construites à l'intérieur de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et le régime qui lui est associé concernant les portes

³ Définition large du chômage.

d'accès et les permis sont contraires aux obligations incombant à Israël en vertu du droit international. Selon le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2011a), en 2011, 440 kilomètres du mur (62 %), qui devrait en compter 709, étaient achevés. Environ 85 % du mur est construit sur des terres palestiniennes, modifiant ainsi les frontières de 1967 et dépossédant les Palestiniens de terres et de ressources naturelles (BCAH, 2009).

17. En raison de la construction du mur et des restrictions d'accès qu'elle a entraînées, les exportations palestiniennes vers Israël, qui représentent environ 90 % des exportations totales, ont chuté de 30 % en 2008-2009. Les restrictions sur les exportations palestiniennes et sur les importations de facteurs de production se sont encore durcies en 2010 (FMI, 2011). Les contrôles de sécurité israéliens, longs et récurrents, obligent les commerçants palestiniens à faire des queues interminables aux points de passage, qui sont mal équipés et dont les heures d'ouverture sont réduites. Les conditions d'accès à Jérusalem du personnel de l'UNRWA illustrent le coût prohibitif imposé à l'économie palestinienne. L'attente et le franchissement quotidiens des portes d'accès à Jérusalem des 350 employés de l'UNRWA venant du reste du territoire palestinien occupé entraînent une perte de 1 350 journées de travail par mois, soit l'équivalent de 730 000 dollars des États-Unis par an (Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2010).

18. Les restrictions imposées sur la circulation des marchandises à destination, en provenance ou à l'intérieur de la Cisjordanie et de Gaza ont empêché l'éclosion d'un secteur de l'exportation capable de contribuer au développement économique. À cet égard, l'accès régulier et sans surcoûts aux marchés internationaux n'est pas seulement crucial, c'est une condition préalable indispensable. L'exiguïté du marché du territoire palestinien occupé est telle qu'il n'y aura pas de hausse du niveau de vie tant qu'un secteur d'exportation dynamique à haute valeur ajoutée n'aura pas été créé.

19. Pour réaliser des économies d'échelle, améliorer le rapport coût-efficacité et assurer les progrès technologiques, les obstacles qui entravent le commerce palestinien avec le reste du monde doivent être éliminés car ils ont empêché le secteur privé palestinien d'importer des facteurs de production essentiels et d'accéder aux marchés d'exportation et ont fait monter les coûts de transaction à des niveaux exorbitants. Dans la seule Cisjordanie, il existe 500 obstacles à la circulation des personnes et des biens (Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2011b). Les producteurs et les commerçants de Cisjordanie sont pénalisés par les coûts de transaction prohibitifs aux points de passage où les délais d'attente sont très longs et où les marchandises s'abîment, en particulier les produits frais.

F. La forte dépendance vis-à-vis du commerce avec Israël et le creusement du déficit commercial

20. Le tableau 1 montre que les exportations palestiniennes sont tombées de 960 millions de dollars en 2008 à 919 millions de dollars en 2009, avant de se redresser légèrement à 992 millions de dollars en 2010. Cela étant, la part des exportations dans le PIB a baissé de 15,4 % en 2008 à 13,1 % en 2010. En revanche, les importations ont augmenté pour atteindre 5 milliards de dollars en 2010, soit 65 % du PIB, contre 4,4 milliards de dollars en 2009. Les exportations palestiniennes, soumises à des restrictions, n'ont donc pas été en mesure de combler le déficit commercial persistant qui s'est, au contraire, creusé, passant, en valeur absolue, de 3,4 milliards de dollars (51 % du PIB) en 2009 à 4 milliards de dollars (52 % du PIB) en 2010.

21. L'une des principales causes de la distorsion de la structure commerciale palestinienne est sa lourde dépendance à l'égard d'Israël depuis 1967, en tant que source d'importation et marché d'exportation. Israël absorbe environ 90 % des exportations palestiniennes, la plupart à faible valeur ajoutée, et il est la source ou la voie d'acheminement de 80 % environ des importations. En 2010, le commerce palestinien avec/via Israël a représenté 74 % du total du commerce palestinien, avec un déficit commercial – passé de 2,6 milliards de dollars en 2009 à 2,8 milliards de dollars en 2010 – représentant plus de 70 % du déficit total. Par comparaison, les transferts courants nets, englobant le montant total de l'aide versée par les donateurs à l'Autorité palestinienne en 2010, étaient de 2,7 milliards de dollars.

22. Selon des informations récentes publiées par la Banque d'Israël, 42 % seulement du total des importations palestiniennes provenant d'Israël, dont il est fait état dans les statistiques officielles, sont des marchandises effectivement produites dans ce pays. Les 58 % restants sont produits dans un pays tiers et transitent vers le territoire palestinien occupé par Israël. Si l'on retranche ces importations «indirectes», on s'aperçoit que le poids de l'économie israélienne par rapport à celui de l'économie du territoire palestinien occupé est surestimé et que la part des importations en provenance d'Israël serait plus proche de 35 % que de 75 % des importations palestiniennes totales. Dans des conditions de transit et de commerce normal, Israël n'exercerait plus cette domination écrasante de premier partenaire commercial du territoire palestinien occupé. Cette situation montre l'échec de la convergence et de l'intégration économique israélo-palestiniennes pendant la longue occupation. En outre, comme on le verra plus loin, elle prive l'Autorité palestinienne d'importantes recettes douanières dont celle-ci a besoin pour faire face à ses obligations essentielles, abaisser son déficit budgétaire structurel et réduire sa dépendance vis-à-vis de l'aide.

G. La fragilité budgétaire demeure élevée en dépit des mesures d'austérité

23. Ces dernières années, l'Autorité palestinienne a engagé des réformes budgétaires strictes pour endiguer le déficit budgétaire, améliorer la discipline et la viabilité budgétaires et réduire la dépendance à l'égard de l'aide des donateurs. En conséquence, le déficit de trésorerie est tombé à 15 % en 2010, par rapport à 24 % en 2009. Ce résultat a été obtenu en s'attachant dans le même temps à maîtriser les dépenses, en particulier dans le domaine des emplois publics et des salaires des fonctionnaires, et à améliorer le recouvrement des recettes fiscales. Celles-ci ont progressé de 57 % en 2010, et les recettes publiques totales ont augmenté de 22 % pour atteindre 1,9 milliard de dollars, tandis que les dépenses ont été réduites de 4 %. Le déficit de fonctionnement sur la base des engagements s'est établi à 1,2 milliard de dollars en 2010, contre 1,6 milliard de dollars en 2009, et le déficit budgétaire total à 1,5 milliard de dollars.

24. À première vue, les indicateurs budgétaires 2010 attestent de progrès importants vers la viabilité budgétaire, mais, à y regarder de plus près, on s'aperçoit que les perspectives sont hautement incertaines. Malgré la forte croissance enregistrée en 2010, les recettes fiscales n'ont couvert que 15 % des dépenses totales, tandis que les dépenses d'investissement public sont restées très faibles. Sur un montant total de dépenses de 3,1 milliards de dollars, les investissements n'ont représenté que 298 millions de dollars, soit moins de 10 % des dépenses totales et 4 % environ du PIB.

25. Un autre indicateur de la faiblesse budgétaire persistante est le fait que le déficit budgétaire de l'Autorité palestinienne, qui se monte à 1,3 milliard de dollars, soit 42 % des dépenses totales, a été financé par les donateurs. Un niveau d'aide étrangère aussi élevé n'est ni garanti ni viable, en particulier dans le climat économique mondial actuel. En fait, au premier trimestre de 2011, le montant de l'aide versée était inférieur aux attentes (FMI,

2011). En 2010, le manque à recevoir a contraint l'Autorité palestinienne à emprunter auprès des banques nationales pour éviter l'impasse budgétaire, augmentant la dette intérieure à plus de 11 % du PIB (Banque mondiale, 2011).

26. Le but louable que s'est fixé l'Autorité palestinienne de réduire progressivement le déficit de fonctionnement à 4 % du PIB, envisagé dans le Plan national palestinien 2011-2013, a peu de chances d'être atteint dans les délais annoncés. Il sera difficile de parvenir à un déficit budgétaire supportable tant que toutes les restrictions israéliennes à la circulation et à l'accès ne seront pas levées et que le peuple palestinien vivant dans le territoire palestinien occupé n'aura pas accès à ses ressources naturelles, ce qui ouvrirait la voie à une renaissance du secteur privé.

27. Les réformes budgétaires sont certes importantes, mais il est également important que les pauvres ne soient pas ceux à en supporter le coût. L'un des points forts de la réforme budgétaire de l'Autorité palestinienne a été la réduction des prêts nets (subventions pour les services d'utilité publique)⁴. En 2010, l'Autorité palestinienne a réduit les prêts nets de 37 %, les faisant passer à 3,4 % du PIB contre 11 % en 2007, et il est prévu de les supprimer en 2011 lorsque la privatisation de la distribution de l'électricité aura été achevée (FMI, 2011). Quarante-trois pour cent des ménages palestiniens, qui diffèrent le règlement de leurs factures de services publics pour faire face à la crise, devraient être touchés par ces nouvelles dispositions (PAM, 2010). Des mesures budgétaires de ce type sans mesures correspondantes pour pallier les effets sociaux négatifs s'accroissent mal avec les réalités d'une économie affaiblie par l'occupation.

II. Recettes publiques: instabilité et déperditions

A. La rétention des recettes douanières aggrave l'instabilité budgétaire

28. L'Autorité palestinienne a toujours dû composer avec le caractère imprévisible de l'aide qu'elle reçoit et des recettes qu'elle perçoit. L'instabilité des recettes s'explique par plusieurs facteurs, au nombre desquels l'instabilité de la base fiscale et la vulnérabilité du niveau de l'activité économique face à la politique israélienne de bouclage et aux affrontements militaires récurrents. Mais, il est une autre source importante d'instabilité: le contrôle exercé par Israël sur les recettes fiscales et les recettes douanières qu'il perçoit au nom de l'Autorité palestinienne. Israël a en effet souvent eu recours à la rétention de ces recettes en vertu de considérations unilatérales, ainsi en 2002 et 2006 (CNUCED, 2008)⁵. Cette pratique est d'autant plus déstabilisante pour l'économie palestinienne que les recettes douanières représentent 60 à 70 % du revenu total de l'Autorité palestinienne. L'imprévisibilité rend difficile la planification budgétaire et compromet la capacité de l'Autorité palestinienne de payer ses fournisseurs privés de biens et de services ainsi que les traitements de plus de 150 000 fonctionnaires.

29. Au début du mois de mai 2011, en réaction aux efforts de réconciliation nationale palestinienne (BBC, 2011), Israël a une nouvelle fois envisagé de retenir quelque 100 millions de dollars de recettes douanières dues à l'Autorité palestinienne. Il a fini par transférer les sommes dues, mais cet incident a mis en évidence les risques encourus par

⁴ Les fonds destinés aux prêts nets proviennent du budget du gouvernement et pallie l'incapacité des ménages pauvres de payer leurs factures de services publics ou de les payer à l'échéance.

⁵ Dans les deux cas, Israël a versé les recettes dues, après des périodes de durée variable, mais le problème est que la rétention est source d'imprévisibilité et d'instabilité budgétaires.

l'économie palestinienne. Les incidences négatives de l'instabilité budgétaire sur la croissance économique sont largement reconnues⁶.

30. L'imprévisibilité du versement par Israël à l'Autorité palestinienne des recettes d'origine douanière a un impact majeur sur le développement économique palestinien et peut aisément déstabiliser la consommation et l'investissement public. Les dépenses publiques sont capitales pour soutenir le PIB palestinien et compenser les contraintes qui pèsent sur le secteur privé afin de l'aider à contribuer à la promotion de la croissance, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté. L'imprévisibilité des recettes douanières aggrave donc encore l'incertitude budgétaire déjà très importante de l'Autorité palestinienne.

B. Importations indirectes en provenance d'Israël; perte de revenu palestinien

31. La rétention des recettes douanières, et les incertitudes qu'elle provoque, n'est pas le seul facteur qui restreint la marge d'action budgétaire de l'Autorité palestinienne et entrave sa capacité d'exploiter au mieux des ressources limitées pour relancer son économie. En 2004, la CNUCED (2004) signalait déjà que toutes les importations palestiniennes provenant d'Israël ne sont pas effectivement produites en Israël. Une part non négligeable d'entre elles sont produites dans un pays tiers et, ensuite, réexportées vers le territoire palestinien occupé comme si elles avaient été produites en Israël. La Banque mondiale (2002) a estimé que ces «importations indirectes» représentent un tiers environ des importations palestiniennes officiellement déclarées comme provenant d'Israël. Dans une étude récente, la Banque d'Israël (2010) indique que les importations indirectes, exportées vers le territoire palestinien occupé par le secteur commercial israélien, représentaient 58 % au moins des importations de l'Autorité palestinienne déclarées d'origine israélienne en 2008.

32. Les recettes douanières sur ces importations indirectes sont perçues par les autorités israéliennes mais elles ne sont pas transférées à l'Autorité palestinienne puisque les biens ne lui sont pas nommément destinés, étant importés en gros par des importateurs israéliens qui les revendent à des consommateurs palestiniens. En 2008, les recettes douanières transférées à l'Autorité palestinienne sur des importations provenant de pays autres qu'Israël se sont montées à 1,1 milliard de dollars. Si l'Autorité palestinienne avait aussi recouvré les taxes sur les importations indirectes provenant d'Israël, ces recettes auraient augmenté d'environ 0,5 milliard de dollars, à 1,6 milliard de dollars⁷. Ce montant, qui représente plus de 8 % du PIB et 25 % des recettes publiques, aurait couvert un tiers du déficit budgétaire en 2008. Cette perte fiscale pour l'Autorité palestinienne est un gain fiscal pour Israël qui le doit au contrôle qu'il exerce sur les voies commerciales palestiniennes. La figure 2 montre les recettes douanières palestiniennes perçues et transférées ainsi que le niveau qu'elles auraient atteint si les recettes supplémentaires perçues sur les importations indirectes s'y étaient ajoutées.

⁶ Ebeke et Ehrhart (2011) analysent des données concernant 39 pays d'Afrique subsaharienne et concluent que l'instabilité des revenus fiscaux est hautement préjudiciable puisqu'elle accroît l'instabilité des dépenses publiques, laquelle a des conséquences négatives sur le niveau et la stabilité de l'investissement public.

⁷ En partant de l'hypothèse que les importations indirectes représentent 58 % des importations totales provenant d'Israël et qu'elles seraient imposées à un taux moyen de 14 % de TVA et de 10 % de droits de douane.

33. Le manque à percevoir ne pénalise pas l'économie palestinienne seulement au niveau fiscal, il la pénalise encore davantage en matière de hausse du PIB et de création d'emplois en la privant des ressources propres à la stimuler. Pour mesurer le coût de ce manque à percevoir sur le plan économique et sur le plan de l'emploi, le modèle de simulation macroéconomique de l'économie palestinienne de la CNUCED a été utilisé selon des scénarios parallèles.

34. Le scénario de référence simule la situation économique actuelle sur la base des données historiques réelles pour toutes les variables de politique budgétaires et les variables exogènes, y compris les recettes douanières. Les scénarios parallèles conservent les données réelles pour toutes les variables, à deux exceptions près. La première exception est l'augmentation – par rapport au niveau de référence – des recettes douanières à hauteur du montant qui aurait été perçu au titre des taxes sur les importations indirectes (fig. 2). La seconde exception est l'augmentation équivalente des dépenses publiques, l'ensemble des recettes perçues étant affectées au financement d'une politique budgétaire expansionniste. Cette politique est à son tour évaluée selon plusieurs scénarios. Le premier est le scénario des transferts où la totalité des recettes supplémentaires est allouée à l'augmentation des transferts publics aux pauvres, et le second, le scénario du soutien des exportations, où elles sont consacrées au développement des capacités de production à travers le soutien accordé aux industries d'exportation.

Figure 2: Recettes fiscales palestiniennes (en millions de dollars)

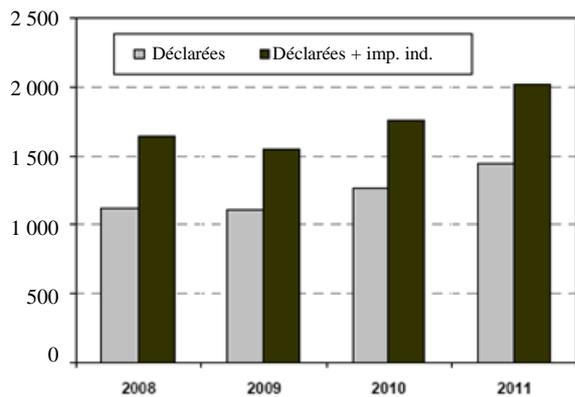


Figure 3: PIB réel (en millions de dollars de 2004)

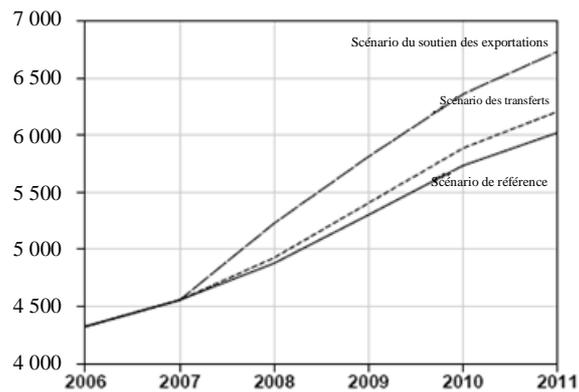


Figure 4: PIB réel par habitant (en dollars de 2004)

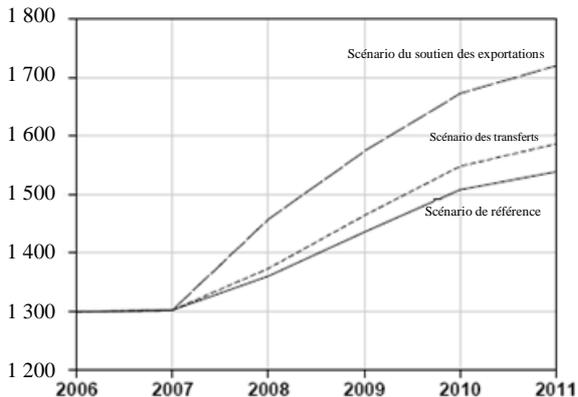
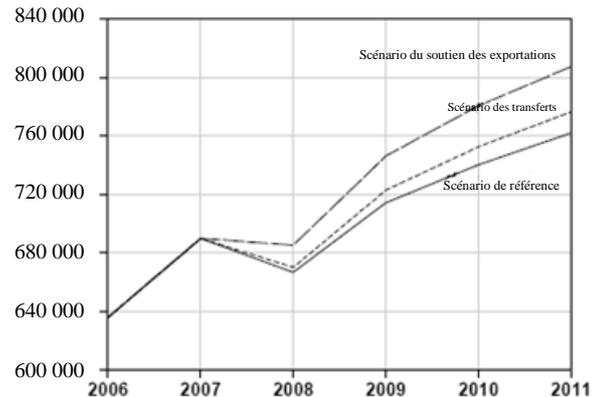


Figure 5: Emploi total



35. Les figures 3 à 5 montrent que des recettes douanières supplémentaires pourraient avoir un impact substantiel et donner aux décideurs une plus grande marge d'action. S'agissant du PIB, alors que le scénario des transferts entraînerait, en 2010, une augmentation du PIB réel (en dollars de 2004) d'un montant d'environ 150 millions de dollars (8 %) par rapport au niveau de référence, le scénario du soutien des exportations le ferait augmenter de 630 millions de dollars (11 %). Le PIB réel par habitant progresserait, dans les deux scénarios, de 40 dollars et 165 dollars respectivement. En ce qui concerne l'emploi, les deux scénarios généreraient respectivement 14 000 et 45 000 emplois supplémentaires par rapport au scénario de référence. D'où l'intérêt aussi bien d'une politique budgétaire active que d'un élargissement de la marge d'action.

36. Sur la base de cette analyse et de la taille actuelle de l'économie, le coût pour le Trésor palestinien du non-recouvrement des recettes fiscales perçues sur les importations indirectes provenant d'Israël est estimé à quelque 480 millions de dollars par an, soit plus de 25 % des recettes publiques⁸; à une perte de PIB de 10 %; et à 30 000 emplois par an (4 % de l'emploi annuel moyen). C'est pourquoi, il est urgent de créer un mécanisme qui distingue avec exactitude les importations authentiques et les importations indirectes. Pour ce faire, il est nécessaire de revoir le système de perception des recettes fiscales en place et de prendre des mesures propres à remédier aux problèmes que pose la forte asymétrie de l'information entre les deux parties, notamment en développant l'activité douanière de l'Autorité palestinienne et les relations avec les autorités douanières israéliennes.

37. Les données présentées ci-dessus confirment que le commerce extérieur palestinien se déroule en réalité davantage avec les autres pays du monde qu'avec Israël et que, sur le plan économique, un futur État palestinien qui se voudrait viable devrait regarder vers l'Est, ou au moins au-delà du territoire d'Israël, lors de l'élaboration d'un cadre commercial, budgétaire et macroéconomique adapté à ses besoins et aux relations internationales existantes.

III. L'économie palestinienne à Jérusalem-Est

38. Parmi les contraintes qui pèsent sur l'économie nationale palestinienne, l'une des plus lourdes est la séparation de plus en plus marquée de Jérusalem-Est par rapport au reste du territoire palestinien occupé; il s'agit d'un processus qui n'a pas été suffisamment étudié. Jérusalem-Est, en exécution des accords d'Oslo de 1993, n'étant pas sous la juridiction de l'Autorité palestinienne, la séparation s'est renforcée, surtout depuis 2000. Dans une étude récente (2011), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) a souligné la modification de la géographie et des frontières de Jérusalem-Est ainsi que la dégradation des services éducatifs, sanitaires et sociaux. La séparation physique et démographique de Jérusalem-Est s'accélère: les Palestiniens vivant dans le reste du territoire palestinien occupé ne sont pas autorisés à y résider ni à y accéder librement pour fréquenter leurs lieux de culte, y étudier, y travailler ou s'y faire soigner, les Palestiniens de Jérusalem étant, pour leur part, titulaires du statut de «résidents» israéliens.

39. La viabilité d'un futur État palestinien indépendant dépend, entre autres choses, de la réintégration de l'économie de Jérusalem-Est dans l'économie nationale et de la possibilité pour la ville de reprendre sa place de centre économique traditionnel. Il y a dix ans déjà, la CNUCED (2001) soulignait que l'Autorité palestinienne avait géré les finances et les services publics avec compétence, dans un environnement défavorable marqué par

⁸ Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'augmentation du revenu liée à l'augmentation de la matière imposable. Le scénario du soutien des exportations entraînerait une plus forte augmentation de la matière imposable et des recettes que le scénario des transferts.

l'occupation et les crises récurrentes, et qu'elle était prête à assumer des fonctions de gouvernance nationale. Ce bilan positif a été confirmé récemment par le FMI, la Banque mondiale et l'ONU dans les rapports qu'ils ont présentés lors de la réunion du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens en avril 2011. La cohésion et le dynamisme économiques d'un futur État palestinien réclament des mesures qui mettent un terme à la séparation et à l'occupation de Jérusalem-Est. Le secrétariat de la CNUCED prépare actuellement une étude analytique centrée sur les principaux défis lancés au développement économique de Jérusalem-Est.

A. Les principaux indicateurs économiques et sociaux

40. Selon le Bureau central israélien de statistique, environ 275 000 Palestiniens vivaient dans la partie orientale de la municipalité de Jérusalem en 2009, soit quelque 34 % de la population de la ville. Les Palestiniens de Jérusalem-Est constituent 9,5 % de la population totale du territoire palestinien occupé et présentent, dans l'ensemble, les mêmes principales caractéristiques démographiques que leurs compatriotes: la taille moyenne d'un ménage à Jérusalem-Est était de 5,2 personnes en 2007, contre 5,8 dans le territoire palestinien occupé la même année, et le taux de fécondité à Jérusalem-Est était de 5,2 enfants par femme en 1997, contre 6,0 dans le territoire palestinien occupé. Si Jérusalem était un pôle d'emploi pour la main-d'œuvre palestinienne avant l'occupation, elle exporte de plus en plus cette main-d'œuvre vers le marché du travail du territoire palestinien occupé (secteur des services, organisations de la société civile et secteur public) et vers le marché israélien (secteur manufacturier et secteur des services).

41. La main-d'œuvre palestinienne à Jérusalem en 2009 comptait 89 000 travailleurs. Avant 2000, le taux de chômage en Cisjordanie et à Jérusalem-Est était similaire. Les données du Bureau central palestinien de statistique montrent qu'en 2000, il était de 12,1 % en Cisjordanie et de 11,5 % à Jérusalem-Est. Le taux de chômage est plus élevé parmi les jeunes, et on relève un fort chômage parmi les personnes qualifiées et instruites en Cisjordanie comme à Jérusalem-Est. Malgré ces similitudes, la main-d'œuvre de Jérusalem-Est présente deux caractéristiques uniques: un plus fort taux d'emploi à plein temps (84 %, contre 70 % dans le territoire palestinien occupé en 2009), et le taux de chômage des femmes palestiniennes de Jérusalem relativement plus faible que celui des femmes de Cisjordanie, avec 13,5 % et 18,8 % respectivement.

42. Si le PIB par habitant et la consommation mensuelle moyenne des ménages vivant à Jérusalem-Est sont en général plus élevés que dans le reste de la Cisjordanie, les Palestiniens de Jérusalem-Est font face à un indice des prix à la consommation qui est supérieur (en Israël). Par ailleurs, leur charge fiscale est équivalente à celle des citoyens israéliens juifs, ce qui affaiblit leur pouvoir d'achat par rapport à leurs compatriotes de Cisjordanie. C'est le secteur des services, privé et public, qui produit la plus forte valeur ajoutée de Jérusalem-Est – environ 40 % selon les estimations –, suivi par le secteur des transports (23 %), le secteur manufacturier (16 %) et le commerce (13 %), le BTP, l'agriculture, la pêche et l'intermédiation financière représentant ensemble moins de 10 %. Selon les dernières données du Bureau central palestinien de statistique, il y avait, en 2009, 6 860 entreprises dans la région du Grand Jérusalem (2 659 dans la municipalité de Jérusalem et 4 201 dans la zone autour de Jérusalem), soit une augmentation de 30 % par rapport à 1999. La plupart de ces créations d'entreprise (1 044 entreprises) ont eu lieu dans la zone du Grand Jérusalem soumise à la juridiction de l'Autorité palestinienne. Dans la même période, seules 346 nouvelles entreprises palestiniennes se sont installées dans la zone de la municipalité de Jérusalem.

B. Défi futur: inverser le processus de désintégration et de séparation économique

43. La reconstruction et la restructuration de l'économie fragmentée de Jérusalem-Est réclamera, dans les années à venir, un effort national considérable consistant à rétablir le contact avec le territoire palestinien à travers une meilleure intégration du commerce, du marché du travail et du marché financier. Depuis 1967, les autorités israéliennes ont pris une série de mesures qui ont modifié la physionomie de Jérusalem et, partant, le fonctionnement de son économie (BCAH, 2011)⁹. On peut citer, notamment, la construction de colonies à Jérusalem-Est parmi les quartiers palestiniens et la construction du mur de séparation qui redéfinit les frontières autour du Grand Jérusalem, de plus en plus de zones situées hors des limites municipales étant désormais dans l'enceinte du mur, du côté de Jérusalem.

44. Une autre condition indispensable de la réintégration de l'économie de Jérusalem-Est dans l'arrière-pays cisjordanien est l'accès effectif et la liberté de circulation des marchandises et des travailleurs. Avec la souveraineté des frontières, c'est un élément essentiel pour disposer d'un secteur commercial interne et externe dynamique – un secteur qui soit profondément enraciné dans l'économie de Jérusalem et qui contribue vigoureusement à la production et à l'emploi. La construction du mur a contraint les résidents de Cisjordanie à chercher d'autres débouchés, tandis que le système de permis, mis en place par Israël, a sensiblement réduit le nombre de Palestiniens se rendant à la mosquée d'Al-Aqsa pour la prière du vendredi. Plus de 280 commerces de Jérusalem-Est achalandés par le tourisme religieux palestinien ont fermé depuis 1992 (BCAH, 2007). L'économie de Jérusalem-Est n'a pas seulement perdu une large clientèle palestinienne pour ses marchandises et ses services, mais elle ne peut pas non plus se procurer facilement les biens de consommation relativement bon marché vendus en Cisjordanie en raison des restrictions de circulation. Il est difficile et coûteux d'obtenir les permis israéliens qui sont obligatoires pour faire du commerce entre la Cisjordanie et Jérusalem-Est. Depuis juin 2010, Israël a interdit l'entrée à Jérusalem-Est des produits pharmaceutiques, laitiers et carnés provenant de Cisjordanie; selon les estimations, cette interdiction entraîne une perte annuelle de quelque 48 millions de dollars pour l'économie palestinienne. Même lorsque les marchandises sont autorisées à entrer à Jérusalem-Est, elles passent par des points de passages commerciaux où elles doivent être déchargées et rechargées, selon la procédure de transbordement qui augmente les coûts de transaction déjà élevés du commerce palestinien.

45. Compte tenu de la relative faiblesse des ressources naturelles à la disposition de l'économie palestinienne, le capital humain a été le principal atout de son potentiel de développement. De surcroît, les difficultés économiques et l'absence de politiques capables de les atténuer ont contraint le peuple palestinien à mettre l'accent sur l'éducation. La reconstitution et la mobilisation du capital humain seront une tâche majeure dans les années à venir, y compris à Jérusalem-Est. L'accès relativement limité à l'éducation et aux services de santé des Palestiniens de Jérusalem (comparés à ses habitants israéliens) illustre l'environnement politique généralement hostile dans lequel ils doivent évoluer. Par exemple, l'indice d'égalité des citoyens juifs et arabes en Israël (Sikkuy, 2007) relève une forte inégalité entre Palestiniens et Israéliens vivant à Jérusalem en matière d'éducation

⁹ Dans son étude, le BCAH indique que ces mesures ne sont reconnues ni par la communauté internationale ni par le Conseil de sécurité de l'ONU.

(0,34)¹⁰. En outre, les restrictions d'accès aux services de santé à Jérusalem-Est touchent les Palestiniens des deux côtés du mur de séparation (BCAH, 2011).

46. La divergence économique par rapport au reste du territoire palestinien occupé s'est soldée par une forte incidence de la pauvreté parmi les Palestiniens de Jérusalem comparés aux Israéliens de la ville. Tous les indicateurs tendent à montrer que la pauvreté des Palestiniens de Jérusalem-Est est bien supérieure à celle des Israéliens vivant dans la ville et en Israël en général. En 2007, dans la municipalité de Jérusalem, 67 % des familles non juives vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, contre 23 % des familles juives (Jérusalem Institute for Israel Studies, 2010). Le tableau est plus sombre encore s'agissant des enfants: en 2008, 74 % des enfants non juifs de Jérusalem étaient pauvres, contre 45 % des enfants juifs. De plus, le revenu moyen par habitant parmi la population juive d'Israël (23 300 dollars) était huit fois supérieur à celui de la population palestinienne de Jérusalem-Est. Le salaire journalier moyen d'un Palestinien de Jérusalem-Est travaillant en Israël était d'environ 30 dollars, soit inférieur de 68 % à la moyenne de ce salaire dans la municipalité de Jérusalem. La lutte contre la pauvreté à Jérusalem-Est n'est pas seulement une priorité sociale immédiate, elle a aussi des incidences considérables à plus long terme pour la cohésion économique et sociale de la ville.

47. Les perspectives d'investissement à long terme sont assombries par les obstacles que rencontrent les Palestiniens et les entrepreneurs de Jérusalem-Est pour accéder au financement et au crédit, que ce soit à des fins de consommation, de commerce ou d'investissement. Le problème se ressent tout particulièrement à Jérusalem, où les prix sont plus élevés que dans le reste de la Cisjordanie. Il n'y a pas de succursales de banques palestiniennes dans la municipalité de Jérusalem, et les rares succursales de banques israéliennes situées à Jérusalem-Est ne répondent pas aux besoins essentiels des Palestiniens. Les difficultés rencontrées par les Palestiniens pour accéder au crédit à Jérusalem-Est ont été reconnues dans le Rapport que le Quatuor a présenté au Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, réuni à Bruxelles en avril 2011 (Bureau du représentant du Quatuor, 2011), et qui souligne la nécessité «a) d'élargir l'accès aux prêts hypothécaires pour fournir aux Palestiniens de Jérusalem-Est de meilleures possibilités de logement»; «b) de mobiliser des fonds pour l'investissement à Jérusalem-Est en faveur des petites et moyennes entreprises en vue de relancer l'économie locale...».

48. L'exclusion de Jérusalem-Est du reste du territoire palestinien occupé a des conséquences graves pour l'économie locale et nationale. Les données du Bureau central palestinien de statistique pour les six années qui ont suivi la création de l'Autorité palestinienne en 1994 indiquent que la taille de l'économie de Jérusalem-Est, par rapport à celle du reste du territoire palestinien occupé, a diminué pendant cette période, passant de 9,3 % en 1995 à 8,2 % en 1999. En conséquence, la production économique de Jérusalem-Est est aujourd'hui estimée aux alentours de 680 millions de dollars. Si Jérusalem-Est se trouvait sous la juridiction de l'Autorité palestinienne, en 2010, le PIB palestinien aurait augmenté de 7,6 milliards de dollars à 8,3 milliards de dollars. Cela suppose des recettes budgétaires (publiques) considérables et des effets multiplicateurs pour l'économie nationale d'un futur État palestinien, qui pourraient contribuer à l'expansion de l'économie nationale. On ne saurait donc trop insister sur l'impérieuse nécessité d'accorder davantage d'attention au développement économique de Jérusalem-Est afin de jeter les bases d'une économie viable pour un État palestinien indépendant.

¹⁰ L'indice s'établit entre 1 – inégalité totale de la population palestinienne – et -1 – inégalité totale de la population juive –, 0 correspondant à la pleine égalité des deux populations.

IV. Assistance de la CNUCED au peuple palestinien

A. Cadre et objectifs

49. En 2010, la CNUCED a continué d'aider le peuple palestinien et de le soutenir dans les efforts qu'il déploie pour faire face aux mauvaises conditions socioéconomiques et renforcer les capacités et la base institutionnelle de l'État palestinien souverain qui est envisagé, conformément aux résolutions des Nations Unies et aux mandats des dixième, onzième et douzième sessions de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

50. Mettant à profit la connaissance approfondie de l'économie palestinienne qu'elle a acquise au long de vingt-six ans d'appui soutenu aux efforts de développement palestinien, la CNUCED s'emploie à renforcer les capacités institutionnelles et de gestion de l'Autorité palestinienne et à aider le secteur privé à répondre aux nouveaux besoins du peuple palestinien. La CNUCED a mis au point un programme très varié d'assistance technique qui s'inspire des divers aspects de son expérience et qui est mis en œuvre en coopération étroite avec la Palestine, le secteur privé palestinien, des organisations de la société civile, des organismes des Nations Unies et d'autres organismes internationaux. Ce programme met l'accent sur le traitement interdépendant du commerce, des finances et du développement des entreprises, les activités d'assistance technique étant regroupées en quatre catégories: a) politiques et stratégies commerciales; b) facilitation du commerce et logistique commerciale; c) finances et développement; d) entreprises, investissements et politique de la concurrence.

B. Les activités opérationnelles actuelles

51. Les activités d'appui aux douanes palestiniennes se sont poursuivies en 2010. Des progrès considérables ont été accomplis dans le cadre de la phase III du programme visant à moderniser et à renforcer les capacités institutionnelles et les capacités de gestion de l'administration douanière de l'Autorité palestinienne, dont la formation de 48 agents des douanes dans 10 domaines d'activité, dont les procédures de dédouanement, les technologies de l'information, la pratique administrative, la gestion douanière, les procédures douanières, les opérations, l'établissement de rapports dans le cadre du système douanier automatisé (SYDONIA), et l'entrée directe de données. Une formation au système SYDONIA a également été dispensée à des fonctionnaires de ministères et d'organismes gouvernementaux ainsi qu'à des employés du secteur privé palestinien. Quelques ministères palestiniens sont à présent reliés au système, ce qui leur permet d'échanger des données directement. Des agents du secteur privé peuvent également entrer leurs données et remplir plus facilement les formalités douanières, gagnant ainsi beaucoup de temps et d'argent.

52. Grâce à ce projet, les douanes palestiniennes ont pu appliquer de nouvelles procédures douanières et traiter avec le système douanier israélien d'une manière plus efficace. Les contrôles douaniers sont devenus plus performants, ce qui a permis d'augmenter les recettes douanières. Lorsque le projet s'est achevé, le 31 décembre 2010, l'Autorité palestinienne et le donateur (Commission européenne) ont pris acte des progrès sensibles qui avaient été faits et ont commencé d'envisager un nouveau projet de coopération technique destiné à consolider les résultats obtenus, à procéder à un transfert complet du système à l'Autorité palestinienne qui en prendra le contrôle, et à renforcer les capacités générales de celle-ci en matière douanière et fiscale. Ce projet devrait commencer à la fin de 2011.

53. Au début de 2011, la CNUCED a achevé un projet du Compte pour le développement, intitulé «Promouvoir des politiques économiques et commerciales axées sur la croissance sous-régionale aux fins de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans les pays arabes d'Asie occidentale et d'Afrique du Nord», qui bénéficie au territoire palestinien occupé et à quatre autres pays arabes. La réunion finale d'experts a eu lieu à Genève, en octobre 2010, en présence de consultants ainsi que de représentants et de fonctionnaires des ministères du commerce et des bureaux de statistique des gouvernements participants, y compris de l'Autorité palestinienne. L'atelier et la réunion ont été un lieu d'échanges d'idées et de données d'expérience entre les responsables nationaux de l'élaboration des politiques, les fonctionnaires de la CNUCED et les experts. Les études et les débats qui ont lieu autour du projet, réalisé dans l'optique des objectifs du Millénaire pour le développement 1 et 8, feront l'objet d'une publication sur les stratégies économiques et commerciales bénéficiant aux plus démunis, l'harmonisation des statistiques commerciales, les infrastructures et les institutions propres à renforcer l'intégration commerciale régionale. Les décideurs palestiniens ont tiré profit des activités réalisées dans le cadre du projet et ont contribué à son succès; parmi ces activités, on peut citer l'analyse détaillée du commerce extérieur palestinien, qui s'accompagne d'une série d'indices commerciaux et d'indicateurs quantitatifs, essentiels pour élaborer une bonne politique commerciale.

54. La CNUCED a poursuivi ses efforts pour que le territoire palestinien occupé puisse bénéficier des initiatives mises en œuvre par le Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies. L'objectif est de développer le commerce et les secteurs productifs palestiniens dans un cadre souple d'interventions coordonnées, capable de favoriser des synergies dynamiques entre les interventions humanitaires et la construction d'un appareil productif palestinien robuste. Le secrétariat a élaboré une proposition de programme commun dans le cadre de la stratégie «Unis dans l'action» de l'ONU, en collaboration avec les organismes des Nations Unies présents dans le territoire palestinien occupé. Cette initiative vise à assurer la coordination et l'intégration interinstitutions, ainsi qu'une cohérence maximale des activités qui seront réalisées dans un cadre stratégique mettant l'accent sur les liens entre le commerce, la réduction de la pauvreté, le développement humain et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. La proposition a été souscrite par l'équipe de pays des Nations Unies dans le territoire palestinien occupé en décembre 2010; une mission interinstitutions a ensuite eu lieu pour examiner la proposition avec les responsables compétents de l'Autorité palestinienne, les institutions du secteur privé et les donateurs. Le programme sera officiellement lancé lorsque le financement aura été obtenu.

55. Dans de récents travaux de recherche, la CNUCED a montré que les commerçants palestiniens étaient freinés dans leur activité par la faiblesse des services d'infrastructure et de logistique ainsi que par les restrictions à la circulation des marchandises et des personnes. Ces facteurs combinés se soldent par des coûts de transaction prohibitifs qui érodent la position concurrentielle des entreprises palestiniennes et constituent des obstacles au commerce plus importants que les droits d'importation. S'agissant de la participation du territoire palestinien occupé au commerce international, son enclavement de fait et les obstacles imposés par l'occupation assurent sa dépendance complète à l'égard des installations portuaires d'Israël.

56. Pour répondre aux besoins que ses travaux lui ont permis d'identifier, la CNUCED a apporté son appui au renforcement institutionnel et à la facilitation du commerce palestiniens en réalisant avec succès le projet de création d'un Conseil des chargeurs palestiniens en 2008. Pour tirer avantage de ce qui avait été fait, renforcer la capacité du Conseil des chargeurs palestiniens de répondre aux besoins du secteur et assurer sa pérennité, la CNUCED, en coopération avec cet organisme, a mis au point un nouveau

projet de coopération technique destiné à renforcer les capacités de facilitation du commerce palestiniennes et a examiné la proposition d'intervention avec l'Autorité palestinienne et d'éventuels donateurs. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a financé ce projet dans le cadre de sa stratégie d'intervention dans le territoire palestinien occupé, et sa mise en œuvre a commencé en mai 2011.

57. Le projet cherche à développer les connaissances des exportateurs et des importateurs palestiniens selon deux axes parallèles: le renforcement de la capacité institutionnelle du Conseil des chargeurs palestiniens, en tant que principal représentant du réseau palestinien d'exportateurs et d'importateurs, et la sensibilisation du secteur aux différents aspects des meilleures pratiques internationales en matière de facilitation du commerce. Le projet permettra de renforcer les capacités et les structures institutionnelles nationales palestiniennes en vue de fournir des services de formation et des services consultatifs spécialisés permanents aux chargeurs et aux décideurs palestiniens dans le domaine de la facilitation du commerce.

C. Mobilisation, coordination et harmonisation des ressources

58. En 2010, la CNUCED a examiné, avec le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne, un projet visant à renforcer ses capacités en matière de suivi de la dette et d'analyse financière. Des fonctionnaires du Groupe pour l'assistance au peuple palestinien et du Système de gestion et d'analyse de la dette de la CNUCED (SYGADE) ont effectué une mission d'évaluation dans le territoire palestinien occupé, où ils ont rencontré les fonctionnaires compétents de l'Autorité palestinienne avec lesquels ils ont élaboré un descriptif de projet. L'Autorité palestinienne a officiellement annoncé aux donateurs sa décision d'adopter le SYGADE et de le mettre en œuvre rapidement, dès le règlement des problèmes de financement.

59. Malgré les progrès considérables accomplis en matière de mobilisation de ressources et de réalisation de projets, l'objectif du secrétariat d'intensifier son appui en faveur du développement économique palestinien, ainsi que l'Accord d'Accra le lui demande, reste limité par l'insuffisance des ressources, le manque de financement extrabudgétaire et de présence sur le terrain. En facilitant l'entrée et l'accès dans le territoire palestinien occupé de fonctionnaires de la CNUCED recrutés aux niveaux national et international, il sera possible d'éviter les retards dans la mise en œuvre des activités et des missions prévues et de mieux faire face aux conditions difficiles qui règnent sur le terrain.

Références

- Association pour les droits civils en Israël (2010), *Human Rights in East Jerusalem: Facts and Figures*.
- Banque d'Israël (2010), Recent economic developments, n° 128, mai-août.
- Banque mondiale (2002), Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy, juillet: 20.
- Banque mondiale (2011), Building the Palestinian State: Sustaining growth, institutions, and service delivery, rapport devant le Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, Bruxelles, 13 avril.
- BBC (2011), Palestinian salaries unpaid as Israel withholds taxes, 9 mai. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13339561>.
- BCAH (2009), *Special Focus*, divers numéros.
- BCAH (2011), *Special Focus, East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns*, mars.
- Bureau central palestinien de statistique (2011), *Performance of Palestinian Economy, 2010*, mai.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) (2007), *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities: East Jerusalem*, juin.
- Bureau du représentant du Quatuor (2011), Report on OQR action in support of Palestinian Authority state-building, réunion du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, Bruxelles, 13 avril.
- CNUCED (2001), Économie palestinienne: Bilan de la période intérimaire et perspectives (UNCTAD/GDS/APP/1).
- CNUCED (2004), *Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy* (UNCTAD/GDS/APP/2003/1).
- CNUCED (2008), Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien (TD/B/55/2).
- Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2010). Briefing to the diplomatic community, 10 décembre.
- Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2011a), Palestinian State-building: Decisive period, réunion du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, Bruxelles, 13 avril.
- Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2011b), Socio-Economic Report. Supplement: Employment and productivity profile growth, mars.
- Cour internationale de Justice (2004), communiqué de presse 2004/28. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=71&code=mwp&p1=3&p2=4&p3=6&case=131&k=5a&PHPSESSID=f3e406061c548eb1de4d0da558337c32&lang=fr&PHPSESSID=f3e406061c548eb1de4d0da558337c32>.

-
- Ebeke C. et Ehrhart H. (2010), Tax revenue instability in sub-Saharan Africa: consequences and remedies, document de travail de la série Études et Documents E 2010.25, Centre d'études et de recherches sur le développement international.
- FMI (2011), Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza: Seventeenth review of progress, mémorandum des services du FMI, réunion du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, Bruxelles, 13 avril.
- Gouvernement d'Israël (2011), Measures taken by Israel in support of developing the Palestinian economy and socio-economic structure, rapport du Gouvernement d'Israël devant le Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, Bruxelles, 13 avril.
- Jerusalem Institute for Israel Studies (2010), *Statistical Yearbook of Jerusalem 2009/2010*.
- Palestine Trade Centre (2010), *The Economy of Jerusalem: Private Sector Requirements*.
- PAM, FAO et Bureau central palestinien de statistique (2010). Socio-economic and food security survey – West Bank and Gaza Strip, occupied Palestinian territory.
- Sikkuy – The Association for the Advancement of Civic Equality (2007). *The Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel*.
-