



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
8 juillet 2013
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixantième session

Genève, 16-27 septembre 2013

Point 11 b) de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien: évolution de l'économie du territoire palestinien occupé

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

En 2012, avec le maintien des restrictions israéliennes à la circulation dans le territoire palestinien occupé*, la perte de ressources foncières et de ressources productives et la morosité des perspectives politiques, le produit intérieur brut (PIB) a fléchi, tandis que la pauvreté et le chômage ont augmenté. La situation devrait encore se dégrader. La crise budgétaire palestinienne s'est en effet aggravée, sous l'effet de la diminution de l'aide et de la rétention par Israël des recettes douanières palestiniennes, mettant en péril l'ensemble de l'économie. La crise est exacerbée par la déperdition des recettes fiscales dues à la contrebande et au manque à gagner sur les importations qui transitent par Israël. Si ces fuites, estimées à 300 millions de dollars par an, étaient colmatées, la marge de manœuvre budgétaire palestinienne serait étendue d'autant, ce qui aurait des effets positifs sur l'économie, l'emploi et la pauvreté.

* 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 (OLP), qui a établi l'Autorité palestinienne. Les références à l'«État de Palestine» sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité et la résolution 67/19 (2012) de l'Assemblée générale.

La CNUCED continue d'épauler le peuple palestinien qu'il aide à répondre à ses besoins. Toutefois, la mobilisation de fonds extrabudgétaires demeure impérative si elle veut pouvoir s'acquitter du mandat qui lui a été confié à Doha de soutenir les efforts en vue d'édifier un État palestinien indépendant.

I. Des perspectives politiques et économiques sombres

1. Depuis 2012, les pressions qui s'exercent sur l'économie palestinienne se sont intensifiées. Ainsi, alors que dans les deux années précédentes, le PIB avait affiché une progression à deux chiffres en 2012, la croissance a baissé à 6 %, cependant que le chômage grimpe à 27 %. Les contraintes structurelles pesant sur le développement économique se sont durcies en raison du maintien des restrictions israéliennes à la circulation des personnes et des marchandises, de l'extension des colonies, de la difficulté accrue pour les producteurs palestiniens d'accéder aux ressources productives, de la baisse des flux d'aide et de l'incertitude économique et politique généralisée. L'aggravation de la crise budgétaire a entraîné des troubles politiques dans le territoire palestinien occupé, et l'espoir d'un règlement politique s'est encore amenuisé. Il est prévu que la croissance économique continue de baisser à court et à moyen terme. Les contraintes actuelles continueront d'accroître le chômage et la pauvreté et de restreindre la marge d'action budgétaire palestinienne.

A. Contraintes pesant sur la demande et sur l'offre

2. La détérioration prévue des résultats économiques découle tout naturellement des contraintes de plus en plus strictes qui s'exercent tant du côté de l'offre que du côté de la demande. La mauvaise performance économique témoigne de l'impact de la crise budgétaire et de la diminution de l'aide sur la demande globale. Du côté de l'offre, la croissance est sévèrement ralentie par le blocus de Gaza, les restrictions de circulation et d'accès et la construction du mur de séparation en Cisjordanie, l'isolement par rapport aux marchés internationaux, le gonflement des coûts de production qui ruine la compétitivité, et la dégradation des perspectives politiques.

3. Auparavant, les effets de ces restrictions étaient masqués par l'aide substantielle apportée par les bailleurs de fonds, qui permettait à l'Autorité palestinienne d'injecter des fonds dans l'économie. Avec la baisse de ces flux et la crise budgétaire qui s'en est suivie, les effets de l'occupation israélienne sur la population et l'économie palestiniennes ont commencé à se faire pleinement sentir.

4. Le ralentissement économique a été très prononcé à Gaza, où la croissance du PIB a chuté de 21 % en 2011 à 6,6 % en 2012. Ce déclin, concentré dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, est dû aux opérations militaires israéliennes à Gaza en novembre 2012, à de graves pénuries d'énergie et d'eau, à des conditions météorologiques défavorables et à la crise budgétaire de l'Autorité palestinienne (Banque mondiale, 2012). À Gaza, la croissance demeure exceptionnellement basse à cause du faible niveau d'activité économique au cours des sept dernières années et de ressources humaines, physiques et naturelles non employées ou sous-employées. Ce repli économique reflète le maintien des restrictions sur les importations et les exportations et les difficultés croissantes du commerce avec l'Égypte par les tunnels de contrebande. Même en Cisjordanie, la croissance économique a diminué à 5,6 %, principalement à cause de la contraction du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) (4,2 %) (Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2013).

5. Conséquence du blocus économique de Gaza, sa part dans l'économie du territoire palestinien occupé est passée d'un tiers à environ un quart entre 2004 et 2012. Si la part de Gaza dans l'économie s'était maintenue à son niveau de 2004, son PIB aurait augmenté de près de 40 % pour atteindre 2,5 milliards de dollars en 2012, au lieu du montant déclaré de 1,8 milliard de dollars. Dans la même période, le PIB réel par habitant de Gaza est passé de 75 % à seulement 50 % de celui de la Cisjordanie. On pourrait déduire de ces chiffres que le blocus coûte à Gaza la moitié de son PIB réel, mais ce serait là une grossière sous-estimation étant donné que l'économie cisjordanienne tourne bien au-dessous de son potentiel à cause des multiples contraintes dues à l'occupation.

B. L'occupation et les colonies mettent le développement hors d'atteinte

6. Depuis l'occupation de la Cisjordanie et de Gaza en 1967, Israël a établi environ 150 colonies de peuplement en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, et quelque 100 colonies de peuplement sauvage. Toutes ces colonies ont été édifiées sur des terres palestiniennes par des colons israéliens, qui étaient 520 000 en 2012¹. Depuis, la construction de nouvelles colonies et l'extension de colonies déjà existantes ont été approuvées. Au premier trimestre de 2013, les mises en chantier ont atteint un pic de 176 % par rapport à 2012². En Cisjordanie, l'édification du mur se poursuit; une fois qu'il sera achevé, 80 % des colons installés en Cisjordanie et à Jérusalem-Est vivront non seulement à l'est des frontières de 1967 mais aussi à l'est du mur, annexant encore davantage de terres palestiniennes. Environ 540 points de contrôle, barrages routiers et autres obstacles physiques continuent d'entraver la circulation des Palestiniens à l'intérieur de la Cisjordanie et séparent les communautés palestiniennes en «bantoustans» cloisonnés, coupés du marché intérieur et des marchés internationaux.

7. Les agriculteurs palestiniens de la vallée du Jourdain sont obligés d'emprunter des trajets plus longs et de passer par les points de contrôle, ce qui entraîne une hausse des coûts de transport de près de 2 millions de dollars et réduit ainsi la compétitivité des produits palestiniens. En outre, les entreprises font face à des coûts fonciers très élevés résultant de la pénurie artificielle de terres due au manque d'accès à la zone C qui est sous l'autorité directe de l'armée israélienne³. Cette situation entraîne un surcoût des terrains dans la zone A et la zone B, partiellement administrées par l'Autorité palestinienne, dont le prix est de 30 % à 150 % plus élevé que celui du même terrain dans la zone C (Banque mondiale, 2012). De plus, l'affaiblissement de l'infrastructure palestinienne limite la croissance et réduit la compétitivité du secteur des entreprises. Toutes ces contraintes qui pèsent sur l'offre diminuent la production, accroissent le chômage et accentuent la pression fiscale, puisque la base fiscale se contracte et qu'il est nécessaire d'augmenter le nombre d'emplois publics et les dépenses sociales.

8. Le secteur des télécommunications est un autre exemple de l'impact de l'occupation sur le développement palestinien. Les opérateurs de téléphonie mobile palestiniens n'étant pas autorisés à construire des tours de télécommunications dans la zone C, sont donc contraints de contracter avec des entreprises israéliennes. Cela augmente les coûts et sape la compétitivité des fournisseurs palestiniens. En conséquence, les entreprises palestiniennes perdent plus de 30 % de leur clientèle, qui doit s'abonner auprès de fournisseurs israéliens. Parce qu'elle n'a pas de pouvoirs dans la zone C, l'Autorité palestinienne ne peut pas non plus protéger ou réparer l'infrastructure de télécommunications. Chaque année, les vols et les actes de vandalisme coûtent aux opérateurs palestiniens plus de 1,2 million de dollars qui s'ajoutent à la perte de quelque 6 millions de dollars encourue par l'opérateur palestinien de télécommunications fixes. Ce type de détournement forcé vers les fournisseurs israéliens ne se cantonne pas au secteur des télécommunications et caractérise des pans entiers de la vie économique palestinienne.

¹ *B'Tselem*, <http://www.btselem.org/settlements/statistics>.

² *Jerusalem Post*, 10 juin 2013 (<http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Settler-housing-starts-spike-176-percent-in-1st-quarter-of-2013-315986>). Voir aussi le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), 2012.

³ Selon les Accords d'Oslo de 1993, la Cisjordanie est divisée en trois zones – A, B et C – qui représentent respectivement 18 %, 21 % et 61 % de la Cisjordanie. Israël conserve une large autorité sur la zone C, y compris en matière de sécurité, de planification et de zonage. La zone A est sous le contrôle de l'Autorité palestinienne en matière civile et en matière de sécurité, tandis que la zone B est censée être sous le contrôle civil palestinien, la sécurité intérieure étant assurée conjointement par l'Autorité palestinienne et Israël.

9. Dans le territoire palestinien occupé, où l'agriculture recule et les services montent en puissance, le modèle de croissance favorise le secteur non exportateur qui affiche la plus forte croissance. Toutefois, la progression du secteur du BTP a ralenti à cause d'une diminution du crédit hypothécaire, de la crise budgétaire que traverse l'Autorité palestinienne et de l'accumulation d'arriérés vis-à-vis du secteur privé.

10. Entre 1995 et 2012, la part de l'agriculture dans le PIB est tombée de 12 % à 4,9 %. En 2012, la valeur ajoutée du secteur a encore baissé de 13 %, alors que ses effectifs n'ont diminué que de 2 %, faisant apparaître une chute de la productivité du travail. L'agriculture a été frappée d'une manière disproportionnée par la perte des terres et des ressources en eau et par l'extension des colonies israéliennes. Dans la bande de Gaza, la faible croissance s'est concentrée dans le secteur non exportateur, principalement le transport et l'entreposage, le BTP, l'hôtellerie et la restauration et les services, tandis que le secteur agricole, plus dynamique et plus intensif en main-d'œuvre, s'est contracté de 33 % et que le secteur manufacturier n'est pas parvenu à redémarrer (PCBS, 2013). En Cisjordanie, la croissance a suivi le même scénario, les services et le commerce de gros et de détail assurant l'essentiel de la croissance.

11. Bien que le secteur des services soit celui qui contribue le plus au PIB et qu'il soit le premier employeur palestinien, c'est lui qui affiche la plus faible productivité par employé, après le secteur agricole qui subit de fortes contraintes. En 2012, la productivité des services était moitié moindre que celle du secteur manufacturier et représentait un tiers de celle du BTP. La situation est encore pire en ce qui concerne le secteur agricole assiégé, puisque sa productivité est de 42 % et de 29 % respectivement de celles du secteur manufacturier et du secteur du BTP.

12. Les efforts déployés par l'Autorité palestinienne pour promouvoir le développement malgré l'occupation ont atteint leurs limites; aucune avancée n'est plus possible si rien ne change et que cette occupation et les lourdes pertes économiques qu'elle engendre perdurent. Pour enrayer le dépérissement économique et protéger les acquis de l'Autorité palestinienne en matière de renforcement des capacités institutionnelles, les bailleurs de fonds doivent continuer d'acheminer de l'aide afin de soulager le budget. Toutefois, le développement économique et l'autonomie budgétaire palestiniens demeureront illusoire tant que dureront l'occupation et les freins qu'elle met au développement.

C. Chômage en hausse, inflation, salaires en baisse et pauvreté

13. Le tableau 1 montre que le chômage a augmenté pour atteindre 27 % en 2012. C'est parmi les jeunes, qui, dans la bande de Gaza, sont seulement un sur deux à travailler, que les taux de chômage et de non-participation à l'emploi sont les plus élevés. Les périodes prolongées de fort chômage auront forcément des retombées socioéconomiques à long terme car, à cause de la déqualification à grande échelle des travailleurs, certains d'entre eux non seulement sont au chômage mais seront inemployables. Le taux de chômage, si élevé soit-il, ne reflète pas à lui seul pleinement la gravité des conditions socioéconomiques due à des facteurs tels que la baisse des salaires réels, la faible productivité du travail, les forts taux de dépendance, l'allongement des périodes de chômage qui ont doublé depuis 2000 pour atteindre douze mois en 2012, et la faible participation à l'emploi qui était inférieure à 44 % en 2012.

Tableau 1
Économie du territoire palestinien occupé: principaux indicateurs^a

	1995	1999	2002	2005	2009	2010	2011 ^a	2012 ^a
Indicateurs macroéconomiques								
Croissance du PIB réel (en pourcentage)	6,0	8,8	(13,3)	8,6	7,4	9,3	12,2	5,9
PIB (en millions de dollars)	3 220	4 179	3 433	4 634	6 720	8 331	9 775	10 255
Revenu national brut (RNB) (en millions de dollars)	3 699	4 932	3 656	4 992	7 252	8 930	10 484	10 973
Revenu national disponible brut (en millions de dollars)	4 099	5 306	4 708	6 120	9 393	10 921	11 730	12 090
PIB par habitant (en dollars)	1 400	1 493	1 125	1 410	1 815	2 185	2 489	2 534
RNB par habitant (en dollars)	1 608	1 763	1 199	1 519	1 959	2 342	2 670	2 711
Croissance du RNB réel par habitant (en pourcentage)	0,7	4,1	(-16,7)	7,5	2,2	5,4	9,0	3,6
Population et emploi								
Population (en millions d'habitants)	2,34	2,96	3,23	3,51	3,94	4,05	4,17	4,29
Chômage (en pourcentage) ^b	32,6	21,7	41,2	29,0	30,1	30,0	25,8	26,7
Emploi total (en milliers)	417	588	452	603	718	744	837	858
Dans le secteur public	51	103	125	145	181	179	188	195
En Israël et dans les colonies	68	135	42	56	73	78	84	83
Solde budgétaire (en pourcentage du PIB)								
Recettes nettes, déduction faite des arriérés et des recettes douanières retenues	13,2	23,9	8,5	29,5	23,8	22,6	20,9	20,2
Dépenses courantes – engagements	15,3	22,6	29,0	43,0	47,5	36,9	33,1	32,4
Total des dépenses – trésorerie	25,6	29,9	35,4	49,2	50,1	41,5	31,3	29,1
Solde global – trésorerie	(12,3)	(6,1)	(27,0)	(19,7)	(26,3)	(18,9)	(10,4)	(8,9)
Commerce extérieur								
Transferts courants nets (en millions de dollars)	400	374	1 052	1 128	2 141	1 991	1 246	1 116
Exportations de biens et services (en millions de dollars)	499	684	380	613	905	1 152	1 510	1 670
Importations de biens et services (en millions de dollars)	2 176	3 353	2 519	2 864	4 385	4 626	5 775	6 467
Balance commerciale (en millions de dollars)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 250)	(3 480)	(3 474)	(4 266)	(4 797)
Balance commerciale (en pourcentage du PIB)	(52,1)	(63,9)	(62,3)	(48,6)	(51,8)	(41,7)	(43,6)	(46,8)
Balance commerciale avec Israël (en millions de dollars)	(922)	(1 598)	(886)	(1 945)	(2 558)	(2 818)	(3 203)	(3 712)
Balance commerciale avec Israël (en pourcentage du PIB)	(28,6)	(38,2)	(25,8)	(42,0)	(38,1)	(33,8)	(32,8)	(36,2)
Commerce de l'Autorité palestinienne avec Israël/Commerce total de l'Autorité palestinienne (en pourcentage) ^c	92,3	68,6	53,5	82,7	73,9	77,5	68,8	67,3
Commerce de l'Autorité palestinienne avec Israël/Commerce israélien total (en pourcentage) ^c	4,3	3,7	1,8	2,5	2,9	2,8	2,7	2,9

Sources: Bureau central palestinien de statistique (PCBS), Ministère des finances de l'Autorité palestinienne, Fonds monétaire international, Organisation internationale du Travail et Bureau central israélien de statistique.

Notes: À l'exception des chiffres concernant la population, les données présentées ne comprennent pas Jérusalem-Est, à laquelle le PCBS n'a pas accès.

^a Estimations préliminaires.

^b La définition large du chômage à l'OIT englobe les «travailleurs découragés».

^c Les données sur le commerce palestinien et israélien portent sur les biens et les services facteurs et non facteurs.

14. La tendance à long terme de la répartition sectorielle de l'emploi est similaire à celle du PIB: elles tendent l'une et l'autre vers le secteur non exportateur; en effet, les transports, l'entreposage, les communications, les services et le BTP sont les secteurs qui créent le plus d'emplois. Entre 1995 et 2012, la part du secteur manufacturier dans l'emploi a baissé de 13 % à 12 %. La part de l'agriculture et du BTP a aussi reculé de 18 % à 12 % et de 19 % à 14 %, respectivement. Dans la même période, la part des services a augmenté de 50 % à 62 % (PCBS, 2013). Pendant l'occupation, l'emploi dans les secteurs exportateurs s'est contracté parce que ces activités sont beaucoup plus pénalisées par la politique de bouclage, les restrictions d'accès aux marchés, le gonflement des coûts de transaction et la pénurie d'intrants et de technologies importés.

15. Dans le territoire palestinien occupé, les salaires nominaux n'ayant pas pu suivre le rythme de l'inflation, les salaires réels se sont encore détériorés en 2012. Ils ont en effet perdu 10 % par rapport à leur niveau de 2006, même si, en 2012, la productivité était supérieure de 7 % à son niveau de 2004. Cela corrobore les constatations de Larudee (2012) qui estime que les fruits de la croissance enregistrée dans les années qui ont suivi 2007 ont été inégalement répartis entre salaires et profits. De plus, la baisse du coût unitaire de la main-d'œuvre, résultant de la baisse des salaires et de la hausse de la productivité, ne s'est pas traduite par l'amélioration de la compétitivité, comme le montre la faiblesse des exportations et la dépendance accrue à l'égard des importations (tableau 1).

16. La pauvreté s'est aggravée sous l'effet de l'inflation (3 % en 2012), de la baisse des salaires réels et du chômage élevé. Selon des chiffres récents, en 2011, 26 % des Palestiniens vivaient au-dessous du seuil de pauvreté – 18 % en Cisjordanie et 30 % à Gaza. L'écart de pauvreté est supérieur à Gaza, ce qui indique non seulement que les ménages pauvres de cette zone vivent bien au-dessous du seuil de pauvreté mais aussi que les inégalités entre pauvres y sont beaucoup plus fortes.

17. Selon le PCBS (2013), sans l'aide sociale de l'Autorité palestinienne, le taux de pauvreté aurait été plus élevé de 18 %. Cela montre à quel point les Palestiniens pauvres sont vulnérables face à la crise budgétaire en cours et à la baisse de l'aide des donateurs. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI, 2013), l'écart de financement du budget sera de 700 millions de dollars en 2013 d'où l'aggravation des menaces qui pèsent sur les dépenses sociales en faveur des ménages les plus pauvres. Il est donc impératif que les bailleurs de fonds honorent les engagements qu'ils ont pris en faveur du peuple palestinien de contribuer au paiement non seulement des dépenses courantes mais aussi des dépenses de développement et des dépenses sociales.

D. La politique de bouclage nuit à la formation du capital humain

18. Les restrictions qu'Israël impose à la circulation aggravent la crise du chômage, en limitant la possibilité pour les travailleurs palestiniens d'atteindre leur lieu de travail et en rendant les déplacements plus difficiles, plus longs et plus coûteux. Ces travailleurs doivent en effet emprunter un réseau routier parallèle vétuste qui les oblige à faire de longs détours pour rejoindre leur lieu de travail. Ces coûts supplémentaires réduisent les gains nets des travailleurs, faussent la répartition des ressources et perturbent le marché de l'emploi qui ne parvient plus à répondre aux besoins des entreprises. Par exemple, la durée du trajet entre Bethléem et Ramallah a plus que doublé depuis qu'Israël a interdit aux pendulaires palestiniens de prendre la route la plus courte qui traverse Jérusalem-Est (The Applied Research Institute – Jérusalem, 2012).

19. De plus, les restrictions de circulation aggravent le chômage en réduisant la rentabilité et la viabilité des entreprises palestiniennes qui sont confrontées au gonflement des coûts de transaction, aux incertitudes grandissantes, aux inefficiences liées à une production à petite échelle et aux mesures qui limitent l'accès des producteurs aux technologies et aux intrants importés. Selon Cali et Miaari (2012), la politique de bouclage a des effets négatifs importants sur le montant du salaire horaire et sur la capacité des travailleurs de trouver un emploi. En outre, elle réduit le taux de fréquentation scolaire et favorise le travail des enfants, réduisant ainsi l'accumulation de capital humain.

E. Contraction du secteur exportateur, persistance du déficit commercial et de la dépendance

20. Très élevé et chronique, le déficit commercial palestinien s'est creusé entre 2011 et 2012 (tableau 1), passant de 4,3 milliards de dollars à 4,8 milliards de dollars (+12,5 %). En effet, la hausse des exportations n'a pas suffi à compenser celle des importations qui ont progressé de 10 %. Les exportations, qui se sont montées à 1,7 milliard de dollars, ont couvert à peine un quart de la facture des importations. La part des exportations dans le PIB (7 %) est parmi les plus faibles du monde. Gaza demeurant soumise à un blocus rigoureux, les exportations proviennent presque entièrement de la Cisjordanie. Le petit secteur d'exportation se caractérise par la faible valeur ajoutée et le faible contenu technologique de ses produits ainsi que par la quasi-inexistence de ce lien avec les autres secteurs économiques.

21. Le déficit commercial a augmenté de 44 % à 47 % du PIB entre 2011 et 2012. Le déficit structurellement élevé est directement lié à l'érosion forcée de l'appareil productif du secteur d'exportation palestinien et au manque de compétitivité de ce qu'il en reste à cause de coûts de production prohibitifs. Cela a empêché les producteurs de pénétrer les marchés étrangers et même d'être compétitifs sur le marché intérieur. On ne peut pas dissocier la faiblesse du secteur d'exportation et l'impossibilité pour les producteurs palestiniens d'accéder aux terres et aux ressources naturelles de la zone C. Les deux secteurs d'exportation, le secteur manufacturier et l'agriculture, se sont effondrés, et leur part cumulée dans le PIB a accusé une baisse spectaculaire depuis la création de l'Autorité palestinienne en 1994, où elle représentait 31 %, pour s'établir à 15 % seulement en 2011.

22. Le déclin de ces secteurs a alimenté la dépendance économique et la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Compte tenu de l'exiguïté du marché intérieur, le progrès économique passe par la reconstruction du secteur d'exportation. Selon la CNUCED (2011a), le relèvement de l'économie nécessitera de gros investissements publics – avec le soutien de la communauté internationale – pour la remise en état de l'infrastructure du territoire palestinien occupé, la liberté d'accès aux marchés étrangers, autres qu'Israël, ainsi que l'adoption de mesures visant à compenser l'impact négatif qu'a la valeur élevée du nouveau shekel israélien sur la compétitivité palestinienne.

23. Une autre caractéristique marquante du commerce extérieur palestinien est sa dépendance forcée à l'égard de l'économie israélienne. Les restrictions et le coût des transactions avec le reste du monde sont tels qu'Israël est le seul marché étranger viable pour les exportations et les importations palestiniennes. Cette situation maintient le commerce palestinien dans une relation avec Israël qui est depuis longtemps asymétrique et qui est la source de la plupart des restrictions imposées dans le territoire palestinien. Cette dépendance structurelle s'est poursuivie en 2012, Israël étant l'origine de 70 % des importations des Palestiniens et absorbant plus de 80 % de leurs exportations, ce qui s'est soldé par un déficit commercial bilatéral de 3,7 milliards de dollars, soit 77 % du déficit commercial du territoire et 37 % de son PIB.

F. Le mirage de la viabilité budgétaire palestinienne

24. Comme on l'a vu plus haut, les mesures restrictives imposées par les autorités d'occupation ont aggravé la crise budgétaire palestinienne, tant sur le plan des recettes que sur celui des dépenses. Sur le plan des recettes, la faiblesse de l'activité économique, la fragilité du secteur privé et le fait que le niveau de production soit inférieur au potentiel ont réduit la base fiscale et, partant, la capacité de l'Autorité palestinienne de mobiliser des recettes. Sur le plan des dépenses, le déclin économique résultant de ce qui précède, avec les taux de pauvreté et de chômage élevés qui y en découlent, l'ont contrainte à augmenter les dépenses sociales et les transferts sociaux pour lutter contre l'appauvrissement d'une immense partie de la population et atténuer les crises humanitaires récurrentes. Parallèlement, face à l'asphyxie du secteur privé, incapable de créer des emplois, elle a dû assumer le rôle d'employeur de dernier ressort afin d'absorber une part de la main-d'œuvre, toujours plus nombreuse.

25. Ce nonobstant, l'Autorité palestinienne a pris des mesures budgétaires dans le cadre du Plan palestinien de réforme et de développement 2008-2011. Les mesures avaient pour objectifs d'améliorer la préparation et les processus de contrôle budgétaires, de doter tous les ministères d'exécution d'un système comptable intégré, d'augmenter les taux d'imposition, de renforcer les capacités et l'efficacité des services de perception, de supprimer les prêts nets, d'instituer un gel des recrutements et d'améliorer les procédures financières et les procédures de passation de marché de l'Autorité palestinienne. En 2012, l'Autorité palestinienne a relevé le taux supérieur de l'impôt de 15 % à 20 %, supprimé certaines exonérations fiscales accordées aux entreprises et renforcé la vérification des comptes. En conséquence, le ratio impôt sur le revenu/PIB est passé de 1,4 % en 2011 à 1,7 % en 2012, tandis que le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été relevé de 14,5 % à 15 %, à la suite du changement de taux en Israël.

26. En 2012, l'Autorité palestinienne a connu sa plus grave crise budgétaire depuis 2006: revenus inférieurs aux projections, forte diminution de l'aide extérieure, accumulation des arriérés de paiement dus au secteur privé et augmentation des emprunts auprès des banques locales qui ont atteint 1,4 milliard de dollars (68 % du revenu). En conséquence, l'Autorité palestinienne a été à maintes reprises dans l'impossibilité de régler à temps les traitements des fonctionnaires et d'honorer ses obligations envers ses créanciers. Cela ébranle la confiance politique vis-à-vis de l'Autorité palestinienne, fragilise le système bancaire et le secteur privé et érode les capacités institutionnelles considérables dont le territoire s'est doté depuis la création de l'Autorité palestinienne en 1994. De plus, la situation économique critique dans laquelle se trouvent de nombreux ménages a débouché sur des mouvements de protestation sociale en Cisjordanie à la fin de 2012 et à des appels publics en faveur de l'abrogation du Protocole sur les relations économiques entre Israël et la Palestine, ou Protocole de Paris⁴, qui est jugé par beaucoup responsable de la situation économique palestinienne.

27. Toujours en 2012, les revenus ayant été inférieurs aux attentes et les dépenses supérieures au budget, le déficit budgétaire comptabilisé sur la base des engagements s'est élevé à 1,7 milliard de dollars (17 % du PIB), tandis que le déficit de trésorerie s'est établi à 9 % du PIB. La différence entre ces deux chiffres reflète les arriérés accumulés par le Gouvernement pendant l'année. Avec une aide des bailleurs de fonds s'élevant à seulement 770 millions de dollars (-22 % par rapport au montant budgété), l'Autorité palestinienne n'a eu d'autre choix que celui d'emprunter et d'accumuler les arriérés pour financer son déficit. C'est ainsi qu'en 2012, elle a emprunté 300 millions de dollars auprès des banques locales, ce qui a porté sa dette à 1,4 milliard de dollars, et qu'elle a accumulé des impayés de traitements ainsi que des arriérés de 570 millions de dollars auprès du secteur privé.

⁴ Signé à Paris en avril 1994 et annexé à l'Accord intérimaire israélo-palestinien.

28. Les dépenses publiques (sur la base des engagements) se sont montées à 3,5 milliards de dollars, soit 8 % de plus que ce qui était prévu au budget, les dépenses courantes non liées aux salaires dépassant le montant budgété de 16 %, et les prêts nets consentis pour couvrir les factures de services publics des municipalités représentant 270 % de la somme inscrite au budget (Ministère des finances, 2013). Les dépenses de développement se sont élevées à seulement 243 millions de dollars (7 % des dépenses ordinaires et 2,4 % du PIB).

29. Si les recettes publiques ont augmenté de 1,4 % pour s'établir au-dessus de 2 milliards de dollars en 2012, leur part du PIB par rapport à l'année précédente a diminué de 20,9 % à 20,2 %. L'augmentation du montant de ces recettes s'explique principalement par une hausse de 10 % des importations qui s'est soldée par un accroissement des recettes fiscales prélevées par Israël au nom de l'Autorité palestinienne de 2,5 %, à 1,5 milliard de dollars. Toutefois, les recettes provenant de sources autres que les taxes ont légèrement reculé, mettant fin à l'évolution haussière amorcée avec l'application du Plan palestinien de réforme et de développement.

30. Les recettes douanières sont la première source de recettes publiques, représentant 70 % du revenu total, et couvrent 84 % des salaires des fonctionnaires et 45 % des dépenses courantes. Elles sont constituées par les droits de douane et par la TVA prélevés sur les importations palestiniennes qui transitent par Israël et qu'Israël perçoit au nom de l'Autorité palestinienne et lui transmet. Cet arrangement donne à Israël des moyens de pression sur l'Autorité palestinienne qui est en position d'otage, et sa fragilité budgétaire vient du fait qu'Israël, au cours des années, a maintes fois retardé le transfert de ces recettes ou les a retenues. Le dernier épisode de paiement retardé des recettes douanières – en moyenne 120 millions de dollars par mois – a fait suite à la reconnaissance de l'État de Palestine en tant qu'État observateur non membre par les Nations Unies en novembre 2012. À cela s'est ajoutée la déduction unilatérale de 121 millions de dollars destinée à régler les arriérés de paiement des municipalités palestiniennes auprès de la compagnie d'électricité israélienne. En conséquence, l'Autorité palestinienne n'a pu régler aux fonctionnaires que la moitié de leur traitement de novembre en faisant appel à l'aide étrangère et en empruntant auprès des banques locales (Portland Trust, 2013). Comme à l'accoutumée, l'économie en a fait les frais, même si Israël a fini par transférer les recettes douanières à l'Autorité palestinienne.

31. Les résultats décevants des tentatives de réforme fiscale menées par l'Autorité palestinienne témoignent de l'inutilité d'essayer de mettre en place une politique économique autonome dans un contexte d'occupation. L'indépendance budgétaire et la fin de la dépendance structurelle vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers demeureront illusoire tant que Gaza sera sous blocus, que les restrictions à l'accès et à la circulation en Cisjordanie persisteront, que l'investissement public et privé dans la zone C sera limité et que la souveraineté sera niée.

G. L'économie réelle et les prolongements de la crise budgétaire

32. L'aggravation de la crise budgétaire de l'Autorité palestinienne menace de se propager à tous les secteurs de l'économie à travers le système bancaire. Celui-ci est en effet fortement exposé aux risques que représentent l'Autorité palestinienne, à la fois directement et indirectement à cause de ses arriérés auprès des fournisseurs privés et des fonctionnaires, et le taux élevé d'endettement privé des ménages. Khalidi (2012) relève la financiarisation accrue de l'économie palestinienne, mise en évidence par le ratio PIB/crédit au secteur privé, qui a atteint le niveau record de 29 % en 2011, soit plusieurs points de plus que la moyenne dans des pays comparables. Ces dernières années, alors que le crédit privé augmentait de 13 % par an, le PIB réel par habitant progressait à un rythme

inférieur à un sixième de ce taux. De plus, les crédits accordés par les banques aux fonctionnaires ont plus que doublé pour atteindre 700 millions de dollars et, avec la dette de l'Autorité palestinienne, constituent près de la moitié des créances nettes du secteur bancaire, tandis que la dette publique contractée auprès des banques locales représente actuellement plus de 110 % de leurs fonds propres (IMF, 2013).

33. Lorsque l'Autorité palestinienne est dans l'impossibilité de payer les traitements des fonctionnaires et de régler les fournisseurs privés, ceux-ci sont également dans l'impossibilité de rembourser leurs emprunts bancaires ou d'obtenir de nouveaux prêts pour faire face aux besoins de leur entreprise ou à leurs besoins de consommation. Le secteur bancaire, le secteur privé et l'économie sont alors pris dans une chaîne de réaction négative. Si le carcan de l'occupation ne se desserre pas d'une manière notable et si l'aide extérieure n'augmente pas, l'Autorité palestinienne n'aura d'autre solution que de contracter des emprunts bancaires de plus en plus risqués, ou de couper dans des dépenses sociales essentielles, au risque de provoquer de nouveaux mouvements populaires. Ainsi, en novembre 2012, l'Autorité palestinienne n'a pas été en mesure de payer 22 millions de dollars qu'elle devait au Réseau hospitalier de Jérusalem-Est. Les hôpitaux n'ont donc pas pu régler les salaires de leurs employés ni les factures de leurs fournisseurs et ont dû réduire les dépenses, licencier du personnel et reporter les soins considérés comme non urgents (Portland Trust, 2013).

H. L'aide des donateurs est nécessaire mais non suffisante

34. Malgré l'aide considérable que la communauté des donateurs a apportée au peuple palestinien au cours des récentes années, il est vrai que plus la pression budgétaire sur l'Autorité palestinienne augmentera plus la dépendance à l'égard d'une aide imprévisible et non durable s'accroîtra. La CNUCED (2006) affirme depuis longtemps que l'aide – aussi indispensable qu'elle ait été pour les secours, l'appui à l'Autorité palestinienne et la protection de l'économie contre l'effondrement – ne saurait se substituer à la souveraineté sur la terre, les frontières et les politiques commerciale et économique.

35. L'aide a été et continue d'être nécessaire pour stopper le déclin palestinien mais elle n'est pas suffisante. À côté de l'aide, il faudrait demander instamment à Israël d'honorer ses obligations au regard du droit international et de prendre des mesures concrètes pour relâcher la pression exercée sur le peuple palestinien. Dans un pays en développement ordinaire, une certaine démobilisation des donateurs peut être justifiée. Mais, dans le cas palestinien, c'est surtout l'occupation qui est là l'origine de l'essoufflement des donateurs, et non pas l'aide apportée à un peuple privé des moyens de se développer et d'exercer librement son droit à l'autodétermination.

II. Revenus palestiniens: les «fuites» se poursuivent

36. Dans le cadre de l'examen des obstacles au commerce et au développement du territoire palestinien occupé, la CNUCED publiera plus tard dans l'année 2013 une étude approfondie sur le problème des «fuites» de recettes fiscales perçues sur les importations et des pertes fiscales dues à la contrebande entre Israël et le territoire palestinien occupé. Les taxes commerciales palestiniennes sont la taxe d'achat et la TVA, prélevées sur toutes les importations qu'elles proviennent d'Israël ou d'ailleurs, auxquelles s'ajoutent le droit d'accise et le droit de douane, prélevés sur les importations provenant de pays autres qu'Israël. Selon le Protocole de Paris, les marchandises échangées entre la Palestine et Israël ne sont pas soumises à des droits de douane mais à la TVA et à la taxe d'achat.

37. L'étude ne traitera pas de l'ensemble du problème des fuites fiscales au profit d'Israël mais se concentrera sur un aspect très particulier du phénomène: le manque à gagner sur les produits importés légalement ou illégalement d'Israël. Elle ne fournira donc pas une estimation des pertes fiscales substantielles provenant d'autres sources qui doivent encore être analysées, telles que:

a) Les «fuites» de recettes fiscales prélevées par Israël sur les revenus des Palestiniens travaillant sur son territoire et dans les colonies (en vertu du Protocole de Paris, Israël est tenu de transférer les cotisations de sécurité sociale à l'Autorité palestinienne);

b) Les pertes de recettes de seigneurage dues à l'utilisation du nouveau shekel israélien dans le territoire palestinien occupé⁵, qui, selon les estimations représenteraient entre 0,3 % et 4,2 % du RNB (CNUCED, 2009);

c) Les pertes de recettes dues à la sous-facturation des produits importés, qui résultent du fait que les Palestiniens ne contrôlent pas les frontières et qu'ils n'ont pas accès à des données commerciales appropriées;

d) Les pertes de revenus liées au fait que les Palestiniens ne contrôlent pas les ressources foncières et naturelles;

e) Les pertes de ressources financières liées aux biens et services importés par l'intermédiaire du secteur public palestinien tels le pétrole, l'énergie et l'eau;

f) La perte de recettes douanières sur les produits finis en Israël, mais contenant moins de 40 % de produits intermédiaires israéliens, comme l'exigent les règles d'origine établies à l'Organisation mondiale du commerce (OMC);

g) Les pertes de recettes fiscales dues au rétrécissement de la base fiscale provoqué par l'affaiblissement de l'appareil productif et la perte des ressources naturelles dus à l'occupation.

A. Les fuites liées aux importations directes et indirectes et à la contrebande

38. Par «fuite» des recettes fiscales, on entend les recettes fiscales palestiniennes destinées à l'Autorité palestinienne, selon les dispositions du Protocole de Paris, mais retenues par le Trésor israélien. Les pages qui suivent portent sur les pertes subies par l'Autorité palestinienne sur les importations provenant d'Israël ou sur les marchandises provenant d'Israël introduites illégalement dans le territoire palestinien occupé.

39. Selon le Protocole de Paris, tout bien entièrement produit en Israël ou contenant plus de 40 % de valeur ajoutée israélienne est admis en franchise de droits de douane dans le territoire palestinien, mais n'est pas exempté de la TVA ni de la taxe d'achat. Or, on estime que toutes les importations palestiniennes provenant d'Israël ne sont pas produites en Israël ou ne satisfont pas aux règles d'origine (CNUCED, 2011b; Banque mondiale, 2002). Ces importations sont, pour une bonne partie, produites dans un pays tiers, dédouanées sous couvert d'importations israéliennes puis vendues dans le territoire palestinien occupé comme produits israéliens. C'est ce qu'on appelle des «importations indirectes» pour les différencier des importations directes, qui satisfont aux règles d'origine. Plusieurs

⁵ Les recettes de seigneurage sont les recettes publiques tirées de la frappe de la monnaie, c'est-à-dire la différence entre la valeur faciale de la monnaie émise et ses coûts de production et de mise en circulation. Un gouvernement peut augmenter ses recettes de seigneurage sans provoquer d'effet inflationniste si l'augmentation de la masse monétaire est en adéquation avec la croissance économique et avec la demande monétaire.

estimations ont été faites pour quantifier leur valeur. Sur la base de données de la Banque d'Israël (2010), la CNUCED estime que 39 % des importations déclarées d'origine israélienne proviennent du secteur commercial israélien et pourraient donc être considérées comme des importations indirectes.

40. Les droits de douane applicables à ces importations indirectes sont perçus par les autorités israéliennes mais ils ne sont pas transférés à l'Autorité palestinienne puisque les biens ne lui sont pas nommément destinés et qu'ils sont importés par des importateurs israéliens et revendus ensuite à des consommateurs palestiniens. De plus, le Trésor palestinien ne reçoit pas d'Israël la taxe d'achat sur la totalité des importations en provenance de ce pays⁶. Le troisième élément de fuite fiscale sur les importations provenant d'Israël est la TVA appliquée sur la taxe d'achat et les droits de douane sur les importations indirectes. Le calcul de la valeur estimée de ces trois éléments de fuite s'appuie sur les données du PCBS concernant toutes les importations palestiniennes provenant d'Israël au niveau des positions à huit chiffres du Système harmonisé. La moitié supérieure du tableau 2 contient une synthèse des estimations qui montre qu'en 2010 et 2011, l'Autorité palestinienne a perdu chaque année quelque 115 millions de dollars au titre de prélèvements sur les importations directes et indirectes provenant d'Israël qui ne lui ont pas été transférés.

41. La contrebande est un autre important manque à gagner fiscal. Lorsque les marchandises de contrebande sont produites en Israël, l'Autorité palestinienne perd les recettes au titre de la TVA et de la taxe d'achat. Et, lorsqu'elles sont produites dans un pays tiers, elle perd aussi les droits de douane. L'ampleur du phénomène est mesurée à partir de données issues des contrôles douaniers et sur la base d'entretiens avec de hauts fonctionnaires du Ministère des finances, des douanes et de l'administration fiscale. Selon ces responsables, la contrebande représente entre 5 % et 35 % des importations provenant d'Israël; elle est due au fait que les frontières ne sont pas surveillées et que l'Autorité palestinienne n'a pas de contrôle sur les zones B et C. Selon les dossiers des services chargés des contrôles douaniers, par exemple, il y a eu 11 967 tentatives avortées de contrebande entre 2009 et 2011. La valeur des biens de contrebande saisis par l'Autorité palestinienne en 2010 et 2011 se montait à 240 millions de dollars. Ce chiffre ne tient pas compte de l'importation illégale de produits endommagés ou périmés, qui augmenterait sensiblement les pertes encourues par l'économie palestinienne.

42. La partie inférieure du tableau 2 contient un résumé de l'estimation des pertes dues à la contrebande. Les données pour 2010 et 2011 suggèrent qu'elles se montent à environ 190 millions de dollars par an. C'est une estimation prudente car elle part de l'hypothèse que tous les produits importés illégalement sont des produits israéliens, et donc non soumis aux droits de douane, et se fonde sur les chiffres les plus bas donnés par les experts sur l'ampleur du phénomène.

43. Le total des pertes subies sur les importations légales et illégales en provenance d'Israël, dépasse 300 millions de dollars par an. Si ces revenus avaient été transférés à l'Autorité palestinienne, ses recettes fiscales auraient augmenté de 17 %, couvrant 18 % des traitements des fonctionnaires, et la crise budgétaire, telle qu'elle existe actuellement, ne se serait pas produite. Ces estimations sont prudentes car elles ne comptabilisent pas la totalité des pertes économiques cumulées à travers les autres sources de déperdition budgétaire qui ne sont pas traitées dans l'étude mais qui devront absolument faire l'objet d'analyses techniques.

⁶ À la différence de la TVA, qui s'applique à la plupart des produits, la taxe d'achat n'est imposée que sur certains produits de consommation importés ou produits localement. Selon le Protocole de Paris, la taxe d'achat prélevée sur les importations palestiniennes provenant d'Israël qui sont soumises à cette taxe devrait être transférée à l'Autorité palestinienne.

Tableau 2
Estimation des déperditions de recettes sur les importations provenant d'Israël et dues à la contrebande
 (En millions de dollars)

	2010	2011	Moyenne
Déperditions de recettes sur les importations directes et indirectes provenant d'Israël			
1. Valeur des importations passibles de droits	506,0	516,1	511,0
2. ...dont importations indirectes provenant d'Israël (39 % du total – ligne 1)	197,3	201,3	199,3
3. Recettes de la taxe d'achat perçue sur les importations passibles de droits provenant d'Israël	43,0	47,1	45,0
4. Droits de douane sur les importations indirectes provenant d'Israël (en moyenne 23 % de la ligne 2)	44,0	47,8	45,9
5. Recettes de TVA sur le manque à gagner au titre de la taxe d'achat et des droits de douane	23,3	25,4	24,4
Déperditions de recettes sur les importations directes et indirectes provenant d'Israël (3+4+5)	110,3	120,3	115,3
Déperditions de recettes dues à la contrebande			
1. Valeur totale des marchandises importées d'Israël	2 873,3	2 938,5	2 905,9
2. Valeur des marchandises de contrebande (25 % de la ligne 1)	718,3	734,6	726,5
3. Déperditions de recettes au titre de la taxe d'achat sur les marchandises de contrebande (en moyenne 8,8 % de la ligne 2)	63,2	64,6	63,9
4. Déperditions de recettes au titre de la TVA sur les marchandises de contrebande (16 % de la somme des lignes 2 et 3)	125,0	127,9	126,5
Déperditions de recettes sur les marchandises de contrebande (3+4)	188,2	192,5	190,4
Total des déperditions (importations directes et indirectes et contrebande)	298,5	312,8	305,6

B. Coût des fuites fiscales en matière d'emploi et de production

44. Les pertes de revenu ont un coût qui va au-delà de leur seule valeur nominale. Elles entraînent en effet des pertes de production et des pertes d'emploi que l'économie aurait pu générer si les ressources financières perdues avaient été disponibles pour donner aux pouvoirs publics une plus grande marge d'action budgétaire. Le modèle de simulation macroéconomique de l'économie palestinienne de la CNUCED a été utilisé pour mesurer le coût de ce manque à gagner en évaluant les résultats économiques selon des scénarios parallèles qui partent de l'hypothèse que les fuites ne se sont pas produites et que les ressources ont bien été prélevées par l'Autorité palestinienne pour financer, dans un cas, les transferts aux populations pauvres et, dans l'autre cas, un scénario de promotion des exportations.

45. Trois scénarios parallèles ont été simulés:

a) Le scénario de référence simule les résultats économiques actuels sur la base des données historiques réelles, y compris les pertes fiscales;

b) Le scénario des transferts qui s'appuie aussi sur des données historiques réelles mais postule qu'il n'y a pas de pertes fiscales, et que les recettes fiscales sont donc augmentées de 17 % – part équivalente aux pertes estimées – qui sont utilisés pour accroître les transferts;

c) Le scénario de promotion des exportations est similaire au scénario b) mais alloue la hausse des recettes à la promotion des exportations palestiniennes.

46. Le tableau 3 montre que la récupération des revenus perdus donnerait davantage de marge d'action budgétaire aux décideurs palestiniens et leur permettrait de prendre des mesures de relance. Alors que le scénario fondé sur les transferts augmenterait le PIB réel, en dollars de 2004, d'environ 205 millions de dollars (+3 %) par rapport au scénario de référence de 2012, le scénario de promotion des exportations relèverait le PIB de 280 millions de dollars (+4 %). Quant à leurs effets sur l'emploi, les deux scénarios permettraient de créer 3 300 et 9 200 emplois, respectivement, par rapport au scénario de référence.

Table 3

Estimation du coût pour l'économie et pour l'emploi des déperditions fiscales palestiniennes

	2010	2011	2012
Recettes fiscales et déperditions fiscales (en millions de dollars)			
Recettes fiscales totales	1 690,0	1 905,0	1 940,0
Déperditions fiscales	300,6	312,8	319,7
Déperditions/recettes fiscales (en pourcentage)	17,8	16,4	16,5
Impact sur le PIB réel (en millions de dollars de 2004)			
Scénario de référence	5 754,4	6 423,1	6 763,4
Scénario des transferts	5 856,4	6 570,5	6 968,9
Impact (en millions de dollars)	102,0	147,4	205,4
Impact (en pourcentage)	1,8	2,3	3,0
Scénario du soutien des exportations	5 903,4	6 640,0	7 041,9
Impact (en millions de dollars)	148,9	216,9	278,5
Impact (en pourcentage)	2,6	3,4	4,1
Impact sur l'emploi (en milliers d'emplois par an)			
Scénario de référence	685,8	787,0	809,5
Scénario des transferts	687,5	789,3	812,7
Impact (en milliers d'emplois)	1,6	2,3	3,3
Impact (en pourcentage)	0,2	0,3	0,4
Scénario du soutien des exportations	690,9	794,4	818,7
Impact (en milliers d'emplois)	5,1	7,4	9,2
Impact (en pourcentage)	0,7	0,9	1,1

C. Recommandations visant à endiguer les fuites fiscales

47. Selon les estimations, les 300 millions de dollars perdus chaque année en faveur d'Israël par le territoire palestinien occupé coûtent à celui-ci 17 % du montant total de ses recettes fiscales, 4 % de son PIB et quelque 10 000 emplois par an. L'analyse montre aussi que ces coûts augmentent au fil du temps avec le développement de l'économie et que des mesures doivent être prises pour mettre fin à ces fuites et remédier à l'asymétrie d'information entre les deux parties, ainsi que pour renforcer les activités et le contrôle des douanes palestiniennes et réexaminer le mécanisme douanier en vigueur.

48. La CNUCED recommande de prendre les mesures ci-après pour endiguer la fuite des ressources fiscales:

a) Le Protocole de Paris devrait être remplacé par un cadre équilibré compatible avec les besoins palestiniens en matière d'indépendance budgétaire, de transformation structurelle et de souveraineté en ce qui concerne l'élaboration de la politique économique pour les raisons suivantes:

i) Les déperditions de ressources palestiniennes sont enracinées dans les relations commerciales entre le territoire palestinien occupé et Israël, consacrées par le Protocole de Paris qui prive l'Autorité palestinienne d'indépendance politique, de contrôle sur les frontières et de la capacité de collecter des données exactes sur le commerce extérieur;

ii) Le Protocole restreint la capacité de l'Autorité palestinienne de conduire une politique industrielle et limite sa marge d'action budgétaire en l'obligeant à adhérer au tarif douanier israélien qui n'est pas compatible avec une économie palestinienne extrêmement différente;

b) Il faut chercher à obtenir la coopération d'Israël pour permettre à l'Autorité palestinienne:

i) D'avoir pleinement accès à toutes les données relatives aux importations provenant d'Israël ou transitant par son territoire lorsque la destination finale des marchandises est le territoire palestinien occupé;

ii) D'avoir accès aux données liées aux produits israéliens importés soumis à la taxe d'achat et aux entreprises qui les fournissent et de bénéficier du transfert des recettes perçues au titre de la taxe d'achat qui lui sont dues, comme convenu dans le Mémoire de Wye River de 1999;

iii) D'abroger le délai qui empêche l'Autorité palestinienne de réclamer les recettes qui lui sont dues au titre des importations dont les dates de transaction remontent à plus de six mois, étant donné que les données commerciales auxquelles elle a accès ne sont ni complètes ni disponibles en temps utile;

iv) De réduire la dépendance commerciale à l'égard d'Israël en éliminant les obstacles au commerce avec des pays autres qu'Israël. Cela donnera aux chargeurs palestiniens accès à des sources moins chères et plus compétitives, et augmentera aussi les recettes budgétaires sans nécessairement faire peser une charge supplémentaire sur les consommateurs palestiniens puisque les taxes sur les importations provenant de pays tiers seront compensées par le moindre coût des produits importés;

v) D'obtenir l'accès des courtiers en douane palestiniens aux ports et aux postes douaniers israéliens afin qu'ils puissent suivre les procédures douanières et dédouaner les marchandises destinées au territoire palestinien occupé. Cela rendra plus efficace le commerce palestinien, réduira les coûts et renforcera le contrôle de l'Autorité palestinienne sur le commerce extérieur et les données s'y rapportant;

c) L'Autorité palestinienne devrait se doter des ressources humaines et financières nécessaires pour renforcer les capacités de l'administration douanière, notamment celles de la police des douanes, qui est une institution stratégique essentielle pour la souveraineté, la viabilité budgétaire, la sécurité et la capacité d'appliquer des politiques industrielles et commerciales propices au développement. Les douanes palestiniennes devraient acquérir les capacités nécessaires pour gérer des régimes commerciaux complexes et changeants dans le cadre de l'occupation et au-delà.

III. Assistance de la CNUCED au peuple palestinien

A. Cadre et objectifs

49. La CNUCED appuie les efforts de développement des Palestiniens depuis près de trois décennies, contribuant à la formation de consensus, la recherche et l'analyse directive, et la coopération technique pour renforcer les capacités institutionnelles du secteur public et du secteur privé palestiniens. Le programme très varié d'assistance technique au peuple palestinien s'inspire des divers aspects de l'expérience de la CNUCED et est mis en œuvre en coopération étroite avec l'État de Palestine, le secteur privé palestinien, les organisations de la société civile, des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales.

50. Ce programme met l'accent sur le traitement interdépendant du commerce, de la finance 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) Finance et développement;
- d) Entreprises, investissements et politiques de la concurrence.

51. Compte tenu du contexte singulier dans lequel se trouve le territoire palestinien occupé et des défis sans précédent auxquels le peuple palestinien fait face, la contribution de la CNUCED est devenue d'autant plus importante que l'occupation se prolonge et que l'appui des bailleurs de fonds se réduit.

52. Reconnaissant l'importance de la contribution de la CNUCED au développement palestinien, les États membres ont renforcé la portée du programme correspondant à l'alinéa *m* du paragraphe 31 du Mandat de Doha, qui appelle l'organisation à évaluer les perspectives de développement économique du territoire palestinien occupé et à examiner les obstacles au commerce et au développement. Le Mandat de Doha souligne aussi la nécessité de renforcer le programme d'assistance au moyen de ressources adéquates et d'activités opérationnelles efficaces.

53. En 2012, grâce à un mode opératoire ciblé et souple, la CNUCED a réalisé des progrès dans l'appui qu'elle apporte au peuple palestinien en vue de sauvegarder les capacités institutionnelles et humaines dont il a besoin pour faire face à la situation actuelle et assurer le fonctionnement d'un État de Palestine souverain, tel qu'envisagé par les résolutions pertinentes des Nations Unies. Cela étant, la progression vers la réalisation des objectifs du programme s'est heurtée à la difficulté des conditions sur le terrain, en particulier à la difficulté pour les employés de la CNUCED de franchir les points de passage israéliens et aux atteintes à leurs privilèges et immunités au titre de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

B. Les activités opérationnelles actuelles

54. Tout au long de 2012, la CNUCED a continué d'œuvrer au renforcement des capacités institutionnelles du secteur privé palestinien avec le projet intitulé «Renforcer les capacités palestiniennes en matière de facilitation du commerce», financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Le projet a pour objectif de développer la base de connaissances du Conseil des chargeurs palestiniens en renforçant sa capacité institutionnelle, en sensibilisant le secteur (exportateurs et importateurs) aux meilleures pratiques internationales en matière de facilitation du commerce et en fournissant des services de formation et des services consultatifs pour améliorer les capacités locales. Beaucoup de progrès ont été réalisés en 2012: la structure du Conseil a été renforcée;

des experts locaux et internationaux ont été recrutés pour participer à l'élaboration d'une stratégie globale sur trois ans; une structure organisationnelle des profils d'emploi et des descriptions de services que le Conseil offrira à ses membres ont été élaborés, dont un plan pour le recouvrement des coûts et la viabilité financière et fonctionnelle à long terme du Conseil. La CNUCED a travaillé en étroite collaboration avec des experts internationaux pour élaborer la structure et les lignes directrices du groupe juridique et du groupe de formation, tous deux compétents en matière de facilitation du commerce.

55. L'appui apporté par la CNUCED aux douanes palestiniennes s'est poursuivi en 2012 à travers le maintien de contacts étroits avec l'Autorité palestinienne et les bailleurs de fonds en vue d'approuver un nouveau projet de collaboration technique destiné à consolider les réalisations antérieures et le transfert du Système douanier automatisé (SYDONIA) à l'Autorité palestinienne. Le projet aurait dû débiter en 2013, avec un financement de la Commission européenne. Toutefois, sa mise en œuvre a été retardée dans l'attente d'un examen plus approfondi des incidences des changements apportés par la Commission aux dispositions de ses accords de financement avec les organisations internationales.

56. En 2012, la CNUCED a formé du personnel du PCBS et des ministères et agences chargés des affaires économiques, à Genève et à Ramallah, à la prévision, l'évaluation et l'interprétation des données socioéconomiques ainsi qu'à l'évaluation de scénarios de substitution. Cela a débouché sur la création d'un groupe des prévisions au sein du PCBS, composé de professionnels formés par la CNUCED à l'application de son modèle macroéconométrique de l'économie palestinienne en vue de produire des prévisions économiques officielles, qui sont utilisées à des fins de planification et de négociation par le Ministère des finances et d'autres entités.

57. En 2012, en coopération avec la Division des droits des Palestiniens de l'ONU, la CNUCED a accueilli à Genève et formé des fonctionnaires palestiniens du Ministère de l'économie nationale qui ont pu approfondir leurs connaissances du Système des Nations Unies et assister aux réunions du Conseil du commerce et du développement de 2012. Dans le cadre de cette formation, ils ont aussi été sensibilisés aux activités d'autres institutions des Nations Unies basées à Genève.

58. En 2012 et au début de 2013, des fonctionnaires de la CNUCED ont présenté des exposés et participé à plusieurs ateliers à Doha, Genève, Jérusalem, Ramallah et Rome sur l'économie palestinienne et le développement du secteur privé palestinien.

C. Coordination, harmonisation et mobilisation des ressources

59. En 2012, la CNUCED a réalisé plusieurs missions dans le territoire palestinien occupé où elle a rencontré des responsables de l'Autorité palestinienne ainsi que des membres de la société civile et du secteur privé, avec lesquels elle a examiné les différents domaines appelant une coordination pour veiller à une harmonisation à tous les niveaux et donner suite aux projets, aussi bien aux projets en cours qu'aux projets prévus. La CNUCED a aussi continué de resserrer ses relations avec les ministères et les agences publiques palestiniennes concernés, à travers les services consultatifs et les activités de renforcement des capacités et de formation. En outre, elle a maintenu des relations étroites avec l'Équipe de pays des Nations Unies et avec toutes les institutions des Nations Unies et pays donateurs, en particulier ceux qui travaillent dans le territoire palestinien occupé.

60. Malgré les responsabilités accrues qui lui sont confiées par le Mandat de Doha, l'appui que la CNUCED peut apporter au peuple palestinien demeure limité par l'insuffisance des ressources. Pour préserver les acquis de la CNUCED et les faire fructifier, il est impératif de mobiliser des ressources supplémentaires afin de pouvoir répondre aux besoins spécifiques de l'économie palestinienne, notamment en matière de services consultatifs et d'activités de coopération technique.

Références

- Banque d'Israël, Research Department (2010). *Recent Economic Developments*. No. 128. Mai-août.
- Banque mondiale (2002). *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*. Banque mondiale. Jérusalem.
- Banque mondiale (2012). *Fiscal crisis, economic prospects: the imperative for economic cohesion in the Palestinian territories – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*. 23 septembre. www.worldbank.org/ps.
- BCAH (2012). The humanitarian impact of Israeli settlement policies – Mise à jour décembre 2012. www.ochaopt.org.
- Calì M. et Miaari S. H.(2012). The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank. The Institute of Development Studies, University of Sussex. Households in Conflict Network Working Paper 130. Novembre.
- CNUCED (à paraître). The Palestinian Revenue Leakage: Causes and Remedies.
- CNUCED (2006). *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1.
- CNUCED (2009). Policy alternatives for Palestinian sustained development and State formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1.
- CNUCED (2011a). *Reconstruction du secteur palestinien des bien marchands: Vers la reprise économique et la construction d'un État*. New York et Genève. UNCTAD/GDS/APP/2010/1.
- CNUCED (2011b). Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien. TD/B/58/4.
- FMI (2013). *Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza*. Mémoire des services au Comité de liaison spécial. Bruxelles. 19 mars.
- Khalidi R. (2012). After the Arab Spring in Palestine: contesting the neoliberal narrative of Palestinian national liberation. 23 mars. www.jadaliyya.com.
- Larudee M. (2012). *Who shared the fruits of growth in the Palestinian Economy, 2006–2010?* Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).
- Ministère des finances de l'Autorité nationale palestinienne (2013). *Fiscal Developments and Macroeconomic Performance: Fourth Quarter and Fiscal Year 2012*. Mars.
- PCBS (2013). *Performance of the Palestinian Economy*. Mai.
- Portland Trust (2013). *Palestinian Economic Bulletin*. Issue 76. Janvier.
- The Applied Research Institute – Jerusalem (2012). *Report On Internal Closure and the West Bank Labour Market*.



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
19 août 2013
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixantième session

Genève, 16-27 septembre 2013

Point 11 b) de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien

**Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple
palestinien: évolution de l'économie du territoire
palestinien occupé**

Rectificatif

Page 13, paragraphe 41, ligne 7

Remplacer «entre 5 % et 35 %» par «entre 25 % et 35 %».
