



Le Territoire palestinien occupé : Un double déficit ou un déficit de ressources imposé ?



**Le territoire palestinien occupé :
Un double déficit ou un déficit de ressources imposé ?**



NATIONS UNIES

New York et Genève, 2017

Notes

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part 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.

La présente étude vise à stimuler le débat sur le sujet de ces travaux de recherche. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit, sous réserve qu'il soit fait mention de la source et qu'un exemplaire de la publication où sera reproduit l'extrait cité soit communiqué au secrétariat de la CNUCED : Palais des Nations, CH-1211 Genève 10 (Suisse).

Le terme « dollar » désigne ici le dollar des États-Unis.

UNCTAD/GDS/APP/2017/1

© Copyright Nations Unies, 2017

Tous droits réservés

Le présent rapport a été établi par le secrétariat de la CNUCED, à partir d'une étude menée par M. Fadle Naqib, professeur émérite du Département d'économie de l'Université de Waterloo (Canada).

Résumé

Les mesures politiques, économiques, militaires et relatives à la sécurité qu'Israël a prises dans le Territoire palestinien occupé (bande de Gaza et Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est) depuis le début de l'occupation en 1967 ont grandement faussé et dérégulé l'économie palestinienne. Il en résulte un déficit de ressources colossal, l'absorption intérieure (consommation et investissement intérieurs, aussi bien publics que privés) étant beaucoup élevée que la production intérieure. Ce déficit se traduit par trois déséquilibres, à savoir : un déficit commercial de la balance des paiements, un déficit d'épargne (investissement intérieur supérieur à l'épargne intérieure) et un déficit des finances publiques. Pendant la période 2010-2014, les trois déficits représentaient respectivement en moyenne 40 %, 33 % et à 8 % du produit intérieur brut (PIB). Les études de certaines organisations internationales et de certains universitaires se sont intéressées presque exclusivement au déficit budgétaire, qui est le moins important des trois, et l'ont dépeint, sans le démontrer de manière convaincante, comme le principal problème de l'économie du Territoire palestinien occupé. Diverses études universitaires mettent l'accent sur le déficit budgétaire, qui est présenté comme la principale difficulté que rencontrent plusieurs pays arabes. La plupart d'entre elles ont été menées dans le cadre de l'hypothèse du double déficit qui veut que le déficit budgétaire entraîne un déficit commercial (ou de la balance courante).

Il ressort néanmoins de cette étude que le déficit commercial palestinien ne provient pas du déficit budgétaire et qu'à aucun moment entre 1968 et 2014, le déficit commercial n'a suivi l'évolution du déficit budgétaire, comme le suppose l'hypothèse du double déficit. Par ailleurs, l'application du test de causalité de Granger à l'économie palestinienne conduit à réfuter l'hypothèse selon laquelle les variations du déficit commercial seraient causées par les variations du déficit budgétaire.

Il ressort de l'étude, qui ne reprend pas l'argument selon lequel l'un des déficits est à l'origine de l'autre, que les deux déficits ont été entretenus par la structure économique qu'impose la puissance occupante, au point de devenir des caractéristiques permanentes de l'économie palestinienne. En d'autres termes, ils sont le double symptôme (le déficit de l'épargne étant le troisième symptôme) du même mal, à savoir le déficit de ressources. Celui-ci a été nourri et entretenu essentiellement par des pratiques liées à l'occupation qui ont créé des conditions incitant les ouvriers palestiniens à rechercher un emploi en Israël, où les salaires sont plus élevés que dans l'économie palestinienne. D'où une forte augmentation

de la demande globale palestinienne. En même temps, l'occupation a entravé la capacité des entreprises palestiniennes de réaliser des investissements rentables, en particulier dans les secteurs agricole et manufacturier. Ainsi, la hausse de la demande globale n'a pas été suivie d'une augmentation équivalente de la production intérieure.

Il ressort de l'analyse menée que pour combler le déficit de ressources, il faut :

- a) Restaurer les capacités productives palestiniennes et accroître la marge d'action afin de réduire l'écart entre le revenu total des Palestiniens et le revenu provenant de la production intérieure, c'est-à-dire l'écart entre le revenu national disponible brut et le PIB ;
- b) Réduire l'écart entre le nombre total de travailleurs palestiniens et le nombre de ceux qui sont employés dans l'économie intérieure, qui est égal au nombre de chômeurs, plus le nombre de travailleurs employés en Israël et dans les implantations israéliennes dans le Territoire palestinien occupé ;

Dans cette optique, compte tenu des conditions créées et renforcées par l'occupation, les deux constatations suivantes s'imposent :

- a) Les tentatives visant à réduire le déficit de ressources en comblant l'un des deux déficits risquent d'échouer. Historiquement, sous l'occupation, le déficit de revenu s'est réduit alors que le déficit de main-d'œuvre s'est creusé et vice versa ;
- b) Compte tenu des contraintes économiques actuelles, la réduction du déficit budgétaire aurait pour principal effet d'accroître le chômage et non pas de réduire le déficit commercial.

Il ressort de l'analyse et des statistiques que le déficit de ressources ne saurait être comblé au moyen des politiques traditionnelles employées sur des territoires qui ne sont pas occupés, qui ne sont pas le théâtre de conflits ou qui sortent d'un conflit. Dans ce contexte, l'étude propose de poursuivre une double stratégie de réforme et de croissance. Il devrait être entendu que le processus visant à mettre l'économie palestinienne sur la voie d'un développement durable est radicalement différent de celui qui est suivi dans des pays qui se trouvent ou se retrouvent dans une situation normale. Pour mener des réformes classiques dans le contexte palestinien, il faut engager un processus de démantèlement de la structure économique imposée et entretenue par l'occupation. D'où la nécessité de lever tous

les obstacles institutionnels au progrès et au développement qui sont profondément ancrés dans toutes les activités de production et de commerce, ainsi que de mettre un coup d'arrêt aux fuites de ressources budgétaires palestiniennes vers Israël.

La croissance passe par la poursuite d'une stratégie bien définie caractérisée par les trois éléments suivants :

- a) Développer le secteur agricole en adoptant un programme de revitalisation qui couvre tous les aspects, notamment les ressources humaines, les compétences techniques, la terre, l'eau, les infrastructures, les cadres institutionnel et juridique et le commerce des intrants et des produits agricoles ;
- b) Développer le secteur manufacturier en adoptant une stratégie de transformation structurelle en deux étapes : industrialisation axée sur la substitution des importations, puis promotion des exportations ;
- c) Adopter une stratégie nationale de développement technologique en deux étapes, à savoir : acquérir des capacités indépendantes d'apprentissage technologique en donnant à la communauté scientifique palestinienne les moyens de comprendre, de traiter, d'adopter et d'adapter des connaissances technologiques importées ; puis, mettre en place des capacités indépendantes de création de technologies afin d'aider les scientifiques palestiniens à mener des activités de recherche-développement indépendantes et à acquérir des connaissances avancées.

Toutefois, tant que l'occupation continuera d'empêcher le peuple palestinien de mettre en œuvre de véritables stratégies de développement, on ne peut s'attendre à ce que le déficit de ressources soit comblé. La communauté internationale devrait donc assumer ses responsabilités et honorer ses obligations à l'égard du peuple palestinien en exerçant des pressions politiques sur la puissance occupante afin que l'Autorité nationale palestinienne acquière une marge d'action suffisante pour mettre en œuvre cette stratégie, et en lui allouant l'aide financière voulue pour financer le déficit de ressources. L'Autorité nationale palestinienne devrait aussi faire tout son possible pour tirer pleinement parti de la marge d'action et des ressources minimales dont elle dispose dans la situation actuelle afin d'atteindre ses objectifs nationaux de développement, tout en évitant de s'enfermer davantage dans le piège de la dépendance à l'égard de l'aide.

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé.....	iii
Abréviations.....	vii
Chapitre I – Introduction.....	1
Chapitre II – Le cadre théorique.....	5
Chapitre III – Les tests empiriques de l’hypothèse du double déficit.....	9
A. Évaluations empiriques au niveau international	9
B. Évaluations empiriques au niveau régional.....	13
C. Évaluations empiriques de l’économie palestinienne	14
Chapitre IV – Le déficit de ressources à l’origine des trois déficits	17
A. Deux déficits, 1967-1993	17
B. Trois déficits, 1994-2014	20
C. Deux mesures du déficit de ressources	26
Chapitre V – La transformation structurelle fondée sur la croissance et les réformes budgétaires.....	33
A. Éléments d’une réforme budgétaire	33
B. Éléments d’un programme de transformation structurelle.....	37
C. Conclusions.....	42
Appendice – Test de causalité du double déficit dans le Territoire palestinien occupé	44
Références	46
 Liste des tableaux	
Tableau 1.....	10
Tableau 2.....	19
Tableau 3.....	21
Tableau 4.....	22
Tableau 5.....	23
Tableau 6.....	25
Tableau 7.....	27
Tableau 8.....	29
Tableau 9.....	29
Tableau 10.....	29
Tableau 11.....	31
Tableau 12.....	35
Tableau A.1.....	45
Tableau A.2.....	45

Abréviations

CA	balance courante
PIB	produit intérieur brut
RNF	revenu net des facteurs
TCN	transferts courants net

Chapitre I

Introduction

Cela fait une cinquantaine d'années que le Territoire palestinien occupé (bande de Gaza et Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est) est sous occupation israélienne. Depuis le début de l'occupation, en juin 1967, l'économie palestinienne se caractérise principalement par un déficit de ressources colossal, l'absorption intérieure (consommation et investissement publics et privés) étant beaucoup plus élevée que la production intérieure. Ce déficit qui se creuse se traduit par trois déséquilibres, à savoir : un déficit commercial de la balance des paiements, un déficit d'épargne (investissement intérieur supérieur à l'épargne intérieure) et le déficit budgétaire de l'Autorité nationale palestinienne. Pendant la période 2010-2014, les trois déficits représentaient respectivement en moyenne 40 %, 33 % et 8 % du produit intérieur brut (PIB) selon le Bureau central palestinien de statistique¹.

Malgré l'ampleur des trois déficits, l'opinion publique et les décideurs sont presque exclusivement préoccupés par le déficit budgétaire, qui est le moins important des trois et qui a souvent été dépeint comme le principal problème de l'économie palestinienne. Cette attention déplacée est essentiellement due à trois facteurs.

Premièrement, la crise budgétaire chronique est souvent liée à la suspension récurrente – partielle ou totale – du versement mensuel des traitements des fonctionnaires. On ne saurait sous-estimer les difficultés économiques créées par des interruptions aussi fréquentes, qui privent près d'un quart de la population de sa principale source de revenus².

Deuxièmement, les recettes douanières palestiniennes sont souvent retenues par Israël. Les recettes fiscales provenant des importations palestiniennes sont collectées par Israël pour le compte de l'Autorité nationale palestinienne, puis transférées à l'Autorité après prélèvement de frais de collecte et de traitement fixés à un taux excessif de 3 %. En 2014, les recettes douanières ont représenté 75 % du

¹ Dans le système de comptabilité nationale, la somme du déficit épargne-investissement et du déficit budgétaire devrait toujours être égale au déficit commercial (voir le chapitre II). Il existe une petite différence entre les moyennes données plus haut en raison de la marge d'erreur habituelle. Ainsi, le déficit épargne-investissement + le déficit commercial = 40,3 % alors que le déficit commercial = 40,1 %.

² Le nombre de fonctionnaires de l'Autorité nationale palestinienne est d'environ 160 000. Si l'on considère que chacun d'entre eux a cinq personnes à charge, le nombre total de personnes touchées par la suspension des salaires est de 800 000, soit près d'un quart de la population palestinienne.

total des recettes publiques palestiniennes. Ce montant pourrait financer le versement des traitements des fonctionnaires ou 50 % des dépenses courantes de l'Autorité. Au cours des vingt dernières années, Israël a retenu ces recettes au moins à six reprises (UNCTAD, 2015a). L'Autorité a non seulement dû faire face à ce problème, mais elle a aussi vécu sous la menace permanente de nouvelles retenues, et la situation budgétaire palestinienne s'en est trouvée aggravée jusqu'au point de déboucher sur une crise. Les tensions politiques causées par les épisodes de retenue des recettes soulignent l'acuité des problèmes budgétaires de l'Autorité.

Troisièmement, les organisations internationales, qui sont très présentes dans le Territoire occupé palestinien, désignent souvent, dans leurs rapports, le déficit budgétaire de l'Autorité nationale palestinienne comme la principale source des difficultés économiques palestiniennes (voir, par exemple, International Monetary Fund, 2014a et World Bank, 2013). Dans ces rapports est soulignée à maintes reprises la nécessité urgente de réduire le déficit budgétaire en s'engageant dans un processus d'assainissement des finances publiques et en diminuant les dépenses publiques tout en relevant les impôts. Il y est suggéré de baisser les dépenses en coupant dans les subventions et en gelant les effectifs publics, et d'augmenter les recettes fiscales en recouvrant mieux l'impôt, en alourdissant les peines prononcées pour évasion fiscale, en palliant les lacunes de la législation fiscale et en modernisant le processus de collecte des taxes. En outre, l'importance du déficit budgétaire, considéré non pas comme un symptôme mais comme le principal problème de l'économie palestinienne, a été mise en avant et a fait l'objet de nombreuses études universitaires qui affirment que le déficit budgétaire est le principal problème de plusieurs pays arabes. La plupart d'entre elles ont mené leur analyse dans le cadre de l'hypothèse du double déficit, afin de montrer que le déficit budgétaire est à l'origine du déficit commercial (ou de la balance courante). Par exemple, il ressort de l'analyse statistique réalisée dans une étude récente de l'économie palestinienne qu'une augmentation de 1 million de dollars du déficit des finances publiques entraînerait une hausse de 3,08 millions de dollars du déficit de la balance courante (El-Namrouty et Saidam, 2015).

Compte tenu de ces études et de ces rapports ainsi que des orientations qui en découlent, la présente étude poursuit trois objectifs.

Premièrement, l'étude vise à montrer que le déficit commercial palestinien ne provient pas du déficit budgétaire. Il en ressort que les deux déficits sont la conséquence de la structure économique imposée par l'occupation et sont devenus des caractéristiques permanentes de l'économie palestinienne. Celle-ci s'est ainsi retrouvée enfermée dans une situation de dépendance et de déséquilibre

caractérisée par une absorption intérieure beaucoup plus élevée que la production intérieure.

Deuxièmement, l'étude cherche à démontrer que l'écart entre les dépenses et la production est, de par sa nature, corrélé au fait que les importations sont supérieures aux exportations et que l'épargne est plus faible que l'investissement. Dans le Territoire palestinien occupé, l'accent mis sur le déficit budgétaire au détriment du déficit commercial et du déficit d'épargne ne permet pas de faire face au problème central de l'économie palestinienne et peut induire en erreur. En d'autres termes, si le déficit budgétaire était réduit, voire résorbé, le déficit de ressources ne disparaîtrait pas et pourrait même se creuser. Ce dernier est considéré comme un problème essentiel de l'économie palestinienne, dont le premier n'est que l'un des symptômes.

Troisièmement, l'étude s'efforce de distinguer, d'une part, la rationalisation des dépenses publiques, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme des institutions et qui est pertinente et utile, et, d'autre part, la réduction des dépenses publiques, qui fait partie intégrante d'un programme d'austérité et qui peut freiner la croissance économique et être contre-productive, même sur le plan budgétaire. Une stratégie qui privilégierait la croissance économique par rapport à l'austérité budgétaire contribuerait davantage à créer des emplois et à résorber le déficit de ressources. Ce type de stratégie est à poursuivre sur un double front, à savoir : mettre en œuvre à la fois un programme complet de transformation structurelle visant à revitaliser les secteurs agricole et manufacturier et un programme rigoureux de réforme tendant à éliminer les gaspillages ; et, surtout, démanteler la structure économique créée et entretenue par l'occupation.

Le chapitre II établit le cadre théorique dans lequel l'hypothèse du double déficit peut être analysée. Le chapitre III examine des études empiriques pertinentes menées sur le sujet. Le chapitre IV présente les conclusions de l'analyse statistique, lesquelles réfutent l'idée selon laquelle le déficit budgétaire est à l'origine du déficit commercial dans le Territoire palestinien occupé. Sur le plan de l'analyse des données, l'étude met l'accent sur le fait que la structure économique entretenue par l'occupation oblige l'économie palestinienne à être dépendante des revenus des Palestiniens qui travaillent à l'étranger et des pays arabes exportateurs de pétrole. Cette dépendance a créé et financé le déficit commercial et le déficit d'épargne, lesquels sont devenus des caractéristiques permanentes de l'économie du Territoire palestinien occupé pendant la période d'occupation directe (1967-1994), alors que la problématique économique du déficit budgétaire s'est posée après la mise en place d'une autonomie limitée en

1994. Enfin, le chapitre V s'efforce d'apporter des précisions sur l'élaboration des politiques sous l'angle de l'austérité et des réformes et sur la différence entre la mise en œuvre de réformes dans une situation de sortie de conflit et dans un contexte d'occupation et de conflit persistant.

Chapitre II

Le cadre théorique

Le cadre conceptuel du double déficit s'appuie généralement sur le cadre du système de comptabilité nationale et l'équation du revenu national, selon la formule suivante :

$$Y = C + I + G + (X - M) + \text{RNF} + \text{TCN} \quad (1)$$

Où Y désigne le revenu national disponible brut ; C, la consommation totale des ménages ; I, l'investissement national ; G, les dépenses publiques ; X, les exportations ; M, les importations ; RNF, le revenu net des facteurs, y compris le revenu des travailleurs employés en Israël ; et TCN, les transferts courants nets, notamment les aides des donateurs, l'aide étrangère et les envois de fonds.

L'épargne nationale peut donc être calculée de la façon suivante :

$$S = Y - C - G$$

La balance courante (CA) peut être déterminée comme suit :

$$CA = X - M + \text{RNF} + \text{TCN}$$

Elle peut l'être aussi de la façon suivante :

$$CA = S - I \quad (2)$$

Puisque l'épargne nationale correspond à la somme de l'épargne privée ($S_p = Y - C - T$) et de l'épargne publique ($S_g = T - G$), où T représente l'impôt, l'équation 2) peut s'écrire comme suit :

$$CA = S_p + S_g - I \quad (3)$$

Si un gouvernement équilibre son budget ($S_g = T - G = 0$) et que dans le même temps, l'épargne privée n'est pas suffisante pour financer l'investissement national ($S_p - I < 0$), il en résulte un déficit de la balance courante ($CA < 0$). Dans la littérature consacrée au double déficit, cette situation indique qu'un déséquilibre intérieur entraîne un déséquilibre extérieur. Le premier peut se traduire par du chômage, de l'inflation ou de la dette publique, tandis que le second se manifeste par un déficit de la balance courante et éventuellement par une dette extérieure. Cependant, d'un point de vue comptable, ces déséquilibres pourraient aussi trouver leur source dans le commerce extérieur. Ainsi, une chute des exportations, quelle qu'en soit la cause, pourrait entraîner un déficit de la balance courante, d'où, toutes

choses étant égales par ailleurs, pourrait découler un déséquilibre intérieur qui ferait que l'épargne nationale serait inférieure à l'investissement national³.

Si un gouvernement met en œuvre une politique de déficit budgétaire, cela se traduit par une baisse de l'épargne publique et une hausse du déficit budgétaire ($S_g < 0$), et la logique de l'équation 3) implique la survenance d'un ou de plusieurs des trois scénarios suivants :

- a) Une augmentation de l'épargne privée
- b) Une baisse de l'investissement national
- c) Une dégradation de la balance courante.

De tels événements découlent directement du cadre du système de comptabilité nationale, dans l'hypothèse d'un PIB constant (normalement) en situation de plein emploi. Cependant, les experts ont tenu compte des incitations économiques pour élaborer une thèse pour chacune de ces éventualités. Fondées sur le modèle néoclassique (nouvelle école classique et monétarisme), ces thèses sont les suivantes :

- a) L'équivalence ricardienne : d'après ce principe, un déficit budgétaire peut avoir deux causes – une baisse de l'impôt ou une augmentation de la dépense publique financée par l'emprunt – qui ont un impact identique (équivalent) sur l'économie. Dans les deux cas, les ménages, anticipant de manière rationnelle que le gouvernement devra augmenter les impôts pour financer le déficit budgétaire, réduisent leur consommation (dépenses) au profit de leur épargne afin d'être en mesure de faire face à toute hausse future de l'impôt. Ni l'investissement ni la balance courante ne pâtissent donc d'un déficit budgétaire, dont les effets sont restreints à une augmentation de l'épargne privée⁴ ;
- b) L'éviction : désigne le phénomène par lequel la hausse de la dépense publique financée par l'emprunt entraîne une concurrence entre le secteur public et le secteur privé pour attirer l'épargne, ce qui, compte tenu du montant limité des fonds prêtables, crée un effet d'éviction du secteur privé et peut conduire à une hausse des taux d'intérêt, qui à

³ L'analyse des déséquilibres intérieur et extérieur est liée aux travaux de T. Swan et M. Gordon, ainsi que d'autres économistes australiens (voir Metaxas et Weber, 2013).

⁴ Le concept d'équivalence ricardienne est attribué à l'économiste du XIX^e siècle D. Ricardo, qui l'a proposé en tant que possibilité théorique, mais qui ne croyait pas en son applicabilité. Réactualisé dans les années 1980 par R. Barro, il occupe depuis une place de choix dans le modèle de la nouvelle école classique (voir Barro, 1991).

son tour réduit l'investissement privé. Le déficit budgétaire a donc pour corollaire une baisse de l'investissement national ;

- c) Le double déficit : ce concept est lié à la thèse b) puisqu'une hausse des taux d'intérêt attire l'investissement étranger. D'où un apport de capitaux qui se traduit par un solde positif du compte de capital, lui-même à l'origine d'un déficit de la balance courante. De cet apport de capitaux résulte une appréciation de la monnaie, d'où une baisse des exportations et une hausse des importations. L'impact sur le taux de change réel est renforcé par le fait que les dépenses publiques se concentrent sur les biens non marchands, dont les prix relatifs augmentent en raison de la hausse de ces dépenses.

Ces trois thèses ont en commun le déficit budgétaire, qui découle de la hausse des dépenses publiques et qui réduit automatiquement l'épargne nationale ($S = Y - C - G$). L'économie peut s'adapter à une telle réduction de l'épargne sur le plan intérieur dans le cas des deux premières thèses – en jouant sur l'épargne privée pour la première et les niveaux d'investissement pour la seconde –, et sur le plan extérieur dans le cas de la troisième thèse, en faisant évoluer le taux de change réel et le compte de capital, ce qui se traduit par des variations de la balance courante. Cependant, la baisse de l'épargne nationale ne se produit que si l'augmentation des dépenses publiques n'entraîne pas de hausse du PIB. Il existe donc une hypothèse fondamentale implicite sous-jacente à ces trois thèses, à savoir la stabilité du PIB en situation de plein emploi, qui est souvent négligée dans la plupart des écrits sur le sujet⁵. Dans le cas des économies en situation de sous-emploi, on peut distinguer les deux thèses suivantes :

- a) Le résultat partiel du double déficit keynésien : cette thèse fait référence à l'effet accélérateur et multiplicateur du déficit budgétaire, qui entraîne un développement des activités économiques et donc une augmentation du revenu national, qui elle-même induit une hausse des importations et un déficit de la balance courante. À la différence du déficit en situation de plein emploi (voir ci-dessus), qui se transmet indirectement du compte de capital à la balance courante, cette dernière est directement touchée dans le cas présent ;

⁵ L'hypothèse d'un PIB constant en situation de plein emploi est explicitement énoncée dans le modèle d'équivalence ricardienne de Barro (Barro, 1991). Elle est implicite dans les deux autres thèses, puisqu'il est très peu probable que l'emprunt public entraîne une hausse des taux d'intérêt dans une économie à la main-d'œuvre et au capital improductifs.

- b) Le résultat partiel inversé du double déficit keynésien : cette thèse fait référence à une situation dans laquelle le lien de causalité est inversé et où un déficit de la balance courante entraîne un déficit budgétaire. Dans ce cas, une chute des exportations, peu importe sa cause exogène, induira une diminution du revenu national et des recettes fiscales et, par conséquent, un déficit budgétaire. Cette situation ne peut pas se produire dans un contexte de plein emploi, car si l'économie est en situation de sous-emploi, une baisse des exportations entraînera un déficit de la balance courante et un excédent du compte de capital. L'apport de capitaux pourrait alors servir à accroître l'investissement pour atteindre le niveau de production correspondant au plein emploi, et il n'y aurait pas de déficit budgétaire puisque le niveau d'épargne nationale resterait inchangé.

Dans les prochaines sections, ce débat théorique et les différents scénarios possibles nourriront l'évaluation et l'interprétation d'une analyse empirique du déficit de la balance courante, du déficit épargne-investissement et du déficit budgétaire.

Chapitre III

Les tests empiriques de l'hypothèse du double déficit

La récession qui a touché les pays développés au début des années 1980, l'envolée du déficit budgétaire et du déficit de la balance courante des États-Unis et les événements économiques mondiaux des années 1980 et 1990 ont conduit les économistes à réexaminer la théorie du double déficit, ce qui a contribué à la compréhension des motifs du creusement de ces deux déficits aux États-Unis et dans d'autres pays. À la suite de la formalisation du cadre théorique du double déficit, plusieurs études empiriques ont été menées pour en éprouver la validité. Certaines, consacrées à l'économie internationale, régionale et palestinienne, sont présentées dans cette section.

A. Évaluations empiriques au niveau international

Aux États-Unis, au début des années 1980, le concept de double déficit a été étudié par des spécialistes des économies du Japon et des États-Unis. En 1981-1982, les États-Unis sont entrés en récession, et aussi bien l'épargne nationale que l'investissement national se sont effondrés. En 1983-1984, l'économie a renoué avec la croissance, et le déficit budgétaire s'est creusé sous l'effet des réductions d'impôts. L'investissement national s'est redressé grâce à d'énormes apports de capitaux qui ont entraîné un déficit record de la balance courante. Au même moment, le Japon a enregistré un excédent inédit de sa balance courante et son déficit budgétaire a diminué. La coïncidence d'une augmentation du déficit budgétaire aux États-Unis sous l'effet d'un apport de capitaux étrangers et du phénomène inverse au Japon a conduit certains économistes de renom à considérer que les évolutions du solde budgétaire constatées dans les deux pays étaient à l'origine des changements observés dans leur balance commerciale, à savoir qu'aux États-Unis, le déficit budgétaire avait entraîné un déficit commercial, et qu'au Japon, l'excédent budgétaire avait eu l'effet inverse.

Cependant, le déficit commercial des États-Unis a diminué à la fin des années 1980 en dépit du creusement du déficit budgétaire. Comme le montre le tableau 1, l'hypothèse du double déficit se vérifie durant la phase d'expansion du cycle économique, qui se caractérise par un resserrement du crédit et des taux d'intérêt élevés. Cependant, durant la phase de récession, les deux déficits peuvent suivre des tendances opposées : une augmentation du déficit budgétaire peut s'accompagner d'une réduction du déficit commercial si une politique monétaire

expansionniste entraîne une baisse des taux d'intérêt, d'où un déficit du compte de capital et un excédent de la balance courante.

Il est significatif que même lorsque les chiffres révèlent l'existence d'un double déficit (en 1981-1983, 1984-1985, 1985-1986 et 1987-1988), ils mettent aussi en évidence un phénomène d'éviction qui se caractérise par une baisse de l'investissement. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'investissement a diminué en raison de la chute de la demande globale. Rien, durant cette période de dix ans, ne vient étayer la théorie de l'équivalence ricardienne, puisque l'épargne privée exprimée en pourcentage du PIB est tombée de 19,1 % à 12,8 %, alors qu'en théorie, elle aurait dû augmenter pour contribuer au financement des augmentations d'impôts à venir. Sur cette période, un ménage faisant preuve d'anticipation rationnelle aurait dû épargner davantage en raison du creusement du déficit budgétaire de 1,0 % à 3,0 % du PIB.

Tableau 1

Double déficit de l'économie des États-Unis, 1981-1991

(En pourcentage du produit national brut)

	Balance courante	Déficit budgétaire	Investissement	Épargne privée
1981	0,2	1,0	18,2	19,1
1982	-0,4	3,4	15,8	19,4
1983	-1,2	4,1	15,9	18,7
1984	-2,6	2,9	18,9	19,5
1985	-3,0	3,1	17,6	18,2
1986	-3,4	3,4	16,8	16,9
1987	-3,6	2,5	16,5	16,1
1988	-2,6	2,0	16,2	16,4
1989	-1,9	1,5	16,0	15,8
1990	-1,6	2,5	14,5	15,4
1991	-0,1	3,0	12,8	12,8

Source : Krugman et Obstfeld, 1994.

Comme le montre le tableau 1, un creusement du déficit budgétaire ne s'accompagne pas nécessairement d'une augmentation du déficit commercial. Au début des années 1990, la hausse du déficit budgétaire des États-Unis est allée de pair avec une réduction considérable du déficit commercial, ce qui indique que les liens entre les deux déficits ne sont ni simples ni stables, mais dépendent de nombreux facteurs qui influent sur l'activité économique, notamment la politique monétaire, dont le resserrement devrait entraîner un phénomène d'éviction plutôt qu'un double déficit.

La justification théorique de ces constatations empiriques réside dans le fait que durant une période de contraction économique, la hausse du PIB est généralement inférieure à son rythme potentiel, et l'augmentation des dépenses publiques financées par le déficit peut donc stimuler la croissance. Dans une telle situation, l'hypothèse d'un PIB constant (comme dans l'hypothèse du double déficit) n'est pas valide.

À l'entame de la récession du début des années 1990, l'intérêt suscité par la théorie du double déficit s'était estompé, mais il a resurgi à la suite de la crise monétaire des années 1990, ainsi qu'en raison de l'amplification des déséquilibres financiers mondiaux⁶, alors que le déficit des paiements courants des États-Unis se creusait fortement de pair avec des niveaux d'épargne élevés en Asie de l'Est. Selon Eichengreen (2006), le déficit courant des États-Unis n'était pas viable et les apports de capitaux pouvaient se tarir, ce qui aggraverait brutalement ce déficit et entraînerait à terme un ralentissement mondial.

Selon de nombreux économistes de divers pays, pour rétablir l'ordre sur les marchés financiers mondiaux, il fallait que les États-Unis réduisent le considérable déficit de leur balance courante. La question de savoir si cet objectif pouvait, conformément à la théorie du double déficit, être atteint en réduisant les dépenses publiques est devenue un enjeu important. D'autres pays qui examinaient la possibilité d'accroître les dépenses publiques pour sortir d'une récession s'inquiétaient aussi de la dégradation de leur balance courante qui pourrait en résulter. Les économistes ont commencé à étudier la relation de cause à effet entre déficit budgétaire d'une part et déficit de la balance courante ou déficit commercial d'autre part.

De nombreux articles ont été publiés à ce sujet dans des revues professionnelles à la fin des années 1990 et au début des années 2000, certains consacrés à des pays et d'autres à l'Union européenne ou à des régions telles que l'Asie, l'Amérique latine ou le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. D'une façon générale, ces études n'ont pas permis de conclure à l'existence d'une relation entre les deux types de déficit. Leachman et Francis (2002) et Piersanti (2002) ont présenté des éléments appuyant la théorie du double déficit selon laquelle la croissance du déficit budgétaire nourrissait le déficit de la balance courante. Winner (1993), Evans et Hasan (1994) et Kaufmann *et al.* (2002) ont étayé la théorie de l'équivalence ricardienne en mettant en évidence que le financement du

⁶ La crise des associations d'épargne et de crédit aux États-Unis dans les années 1980 et 1990, et les crises au Mexique en 1994, en Fédération de Russie en 1998 et en Argentine en 1999.

déficit se faisait entièrement au détriment de la consommation et de l'épargne, sans incidences notables sur la balance commerciale. Nickel et Vansteenkiste (2008) ont étudié 22 pays industrialisés sur la période 1981-2005 et constaté que la relation entre les deux déficits était positive dans les pays modérément endettés (endettement inférieur ou égal à 90 % du PIB), tandis que dans les pays très endettés, ce lien était négatif, mais dans une proportion non significative. Dans une autre étude portant sur des pays industrialisés, Bartolini et Lahiri (2006) ont trouvé certains arguments en faveur de la théorie du double déficit, mais ils ont souligné que les effets de la politique budgétaire sur l'épargne et la balance courante étaient trop faibles pour qu'une réduction du déficit de l'économie américaine puisse jouer un rôle central dans la correction des déséquilibres actuels vis-à-vis du reste du monde.

En outre, certaines études ont conclu à un lien de cause à effet entre le déficit de la balance courante et le déficit budgétaire, alors que selon la théorie du double déficit, le lien de causalité joue dans l'autre sens. Dans le cadre du concept de « ciblage de la balance courante » que l'on trouve dans la littérature, Summers (1998) et Alkswani (2000) avancent que ce lien apparaît lorsqu'un gouvernement met en œuvre une politique budgétaire ayant pour cible la balance courante. Pour plus de clarté, l'équation 3) peut être reformulée de la façon suivante :

$$CA = (S_p - I) + (T - G) \quad (4)$$

Le ciblage signifie qu'un gouvernement utilise son budget ($T - G$) pour équilibrer la balance courante. En d'autres termes, un gouvernement peut équilibrer la balance courante en se servant de son budget comme d'une variable d'ajustement entre l'épargne privée et l'investissement. Par exemple, si l'investissement est supérieur à l'épargne privée, l'État peut augmenter l'épargne publique en réduisant les dépenses publiques et/ou en augmentant les impôts. Cependant, si l'épargne privée est supérieure à l'investissement, il doit augmenter le déficit budgétaire.

Enfin, Hatemi et Shukur (2002) ont mis en évidence une causalité bidirectionnelle dans laquelle les deux déficits pourraient être interdépendants.

Les ouvrages publiés ne constatent donc pas de causalité uniforme dans l'hypothèse du double déficit, et ce, pour deux raisons principales :

- a) L'hypothèse du double déficit ne repose pas sur des fondements théoriques solides. Comme indiqué au chapitre II, le double déficit n'est que l'un des cinq scénarios auxquels un pays en proie à un déficit public croissant causé par une augmentation des dépenses

publiques peut être confronté. En outre, une situation de double déficit peut survenir lorsque le revenu national est constant à un certain niveau et que l'augmentation des dépenses publiques n'a pas d'effet sur l'épargne ou l'investissement privés. Un environnement économique différent pourrait affaiblir le lien de causalité entre les deux déficits ou en modifier le sens ;

- b) Il n'existe pas de consensus entre les experts quant à la façon de mesurer un déficit budgétaire. Certains utilisent le montant nominal des dépenses publiques et des recettes fiscales, tandis que d'autres emploient le montant réel, corrigé de l'inflation, et certains font référence au déficit budgétaire indépendamment des cycles économiques, alors que d'autres tiennent compte du déficit en situation de plein emploi. De même, il n'existe pas de consensus quant à ce qui constitue la preuve de la causalité. Certains considèrent que l'importance statistique des résultats de la régression – le déficit commercial étant la variable dépendante et le déficit public la variable indépendante – atteste du lien de causalité entre le second et le premier, tandis que d'autres préconisent de recourir au test de Granger.

B. Évaluations empiriques au niveau régional

Les études qui examinent le sens du lien de causalité entre les deux déficits dans le contexte des économies du Moyen-Orient ne débouchent pas non plus sur des constatations claires et se contredisent parfois. Ainsi, Zamanzadeh et Mehrara (2011) ont relevé des éléments étayant la théorie du double déficit en République islamique d'Iran, tandis que Merza *et al.* (2012) ont mis en évidence l'inverse au Koweït, où c'était le déficit de la balance courante qui entraînait un déficit budgétaire. En outre, une étude menée en Arabie saoudite a conclu à une causalité bidirectionnelle entre les deux déficits (Alkswani, 2000). Dans chacune de ces études, les résultats ont été attribués aux singularités des pays exportateurs de pétrole.

Une étude plus générale portant sur l'Égypte, la Jordanie, le Koweït, le Maroc, Oman, la République arabe syrienne, la République islamique d'Iran, la Turquie et le Yémen n'a pas mis en évidence de lien systématique entre les deux déficits (Hashemzadeh et Wilson, 2006). Les auteurs ont conclu que ce lien dépendait de divers facteurs internationaux et nationaux qui influent de façon notable sur la situation économique d'un pays dans un contexte régional ou

mondial. Au nombre de ces facteurs figuraient le système fiscal, la structure des échanges commerciaux, les régimes de taux de change et la politique monétaire.

C. Évaluations empiriques de l'économie palestinienne

Une étude consacrée à l'économie palestinienne a mis en évidence un lien direct entre le déficit budgétaire et le déficit commercial, qui ne résultait pas de l'un des mécanismes examinés au chapitre II, mais qui témoignait de la distorsion structurelle et des déséquilibres imputables à la longue occupation israélienne (El-Jafari et Al-Ardah, 2002). Selon cette étude, la relation entre les deux déficits reposait sur les trois faits suivants :

- a) Près de 60 % des recettes publiques nationales provenaient des droits de douane ;
- b) Les salaires et traitements représentaient près de 60 % des dépenses publiques ;
- c) Environ 60 % des salaires et traitements étaient consacrés à l'achat de biens de consommation, dont deux tiers étaient importés, principalement d'Israël.

Cette étude a conclu à un lien entre les deux déficits qui diffère complètement de celui qui découle de la théorie du double déficit. Ainsi, les auteurs n'ont pas constaté de hausse des entrées de capitaux ni d'appréciation du taux de change réel qui se serait traduite par une baisse des exportations et une augmentation des importations. Au lieu de cela, deux mécanismes synergiques sont à l'œuvre simultanément, et tous deux découlent de l'augmentation des revenus gagnés par les Palestiniens travaillant en Israël (RNF) et/ou des envois des fonds et de l'aide internationale (TCN). La première conséquence – directe – de ces apports est la hausse de la consommation, qui entraîne la croissance des importations, non pas parce que les produits importés sont comparativement moins chers, mais parce qu'il n'existe pas de produits de substitution locaux en raison des contraintes imposées par l'occupation, qui empêche l'économie nationale de répondre à la demande croissante. La seconde conséquence – indirecte – est celle d'un processus semblable à celui du syndrome hollandais, dans lequel une hausse du revenu entraîne une augmentation de la demande, ce qui renchérit les prix des biens non marchands par rapport à ceux des biens échangeables, d'où une appréciation du taux de change réel qui induit un accroissement des importations et une contraction des exportations. En vertu de ce raisonnement, El-Jafari et Al-Ardah (2002) ont conclu que la réduction des dépenses publiques ne permettait pas de restreindre le

déficit commercial, et ont insisté sur l'urgence de suivre plutôt une stratégie encourageant la production nationale de biens de substitution.

Les auteurs d'autres études, notamment celles de la CNUCED et de l'Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques (MAS), ont examiné différents aspects des déficits budgétaire et commercial et recommandé des façons de les réduire dans le cadre de l'élimination des distorsions causées par l'occupation.

Les études récentes se sont éloignées de la perspective théorique mentionnée précédemment et s'inscrivent désormais dans le cadre conceptuel du double déficit. El-Namrouty et Saidam (2015) ont examiné l'impact du déficit budgétaire sur le déficit de la balance courante et le déficit commercial en partant de deux thèses théoriques opposées, à savoir l'équivalence ricardienne, qui n'y voit aucun lien de cause à effet, et la vision keynésienne, dans laquelle le déficit budgétaire est à l'origine des deux autres déficits. Selon eux, les données trimestrielles de la période 1996-2012 appuient cette dernière hypothèse, et le creusement du déficit budgétaire serait bien à l'origine d'une dégradation de la balance courante. Il semble que cette assertion fasse fond sur les travaux de Saidam (2014), dans lesquels l'équation n°2 présente les résultats de la régression de la balance courante (CA) en tant que variable dépendante du déficit budgétaire total (TBDF), de l'investissement public ($I^{\$}$) et de l'investissement privé (I^P). Cette équation s'écrit comme suit :

$$CA = -3,529 + 3,086 * TBDF + 4,643 * IG - 5,996 * IP$$

El-Namrouty et Saidam (2015) constatent que le coefficient positif associé au déficit budgétaire signifie qu'un creusement de ce déficit entraînera celui de la balance courante. Cependant, les auteurs n'ont pas tenu compte du fait que le déficit budgétaire et l'investissement public font partie des dépenses publiques, qui elle-même alimente le déficit budgétaire. Traiter les déficits comme deux variables indépendantes soulève un problème de multicolinéarité et de confiance en la valeur de chaque coefficient estimé. Il convient également de noter deux constatations singulières faites par les auteurs :

- a) La variable qui exerce la plus forte influence sur le déficit de la balance courante n'est pas le déficit budgétaire, mais l'investissement privé. Les résultats obtenus montrent qu'une hausse de 1 million de dollars de l'investissement privé creuserait de 6 millions de dollars le déficit de la balance courante :

- b) Bien que pour toutes les années étudiées, le déficit commercial soit largement supérieur au déficit de la balance courante (le premier s'élève en moyenne à 53 % du PIB contre 23,8 % pour le second), l'effet d'un creusement du déficit budgétaire est bien moindre. Le résultat de la régression montre que lorsque le déficit budgétaire augmente de 1 dollar, le déficit commercial se creuse de 0,65 dollar et le déficit de la balance courante de 3,08 dollars.

Cependant, l'analyse qui figure en annexe du présent document contredit les conclusions d'El-Namrouty et Saidam. On y trouvera les résultats de tests de Granger réalisés pour valider l'hypothèse du double déficit appliquée à l'économie palestinienne et le sens du lien de causalité entre le déficit budgétaire et le déficit commercial. Les tests portent seulement sur les données officielles disponibles pour les deux variables, à savoir les données trimestrielles pour la période 2007-2014 et les données annuelles pour la période 1995-2014. Les résultats présentés dans le tableau A.2 montrent qu'il n'existe pas entre les deux variables de lien de causalité au sens de Granger, et que l'on ne peut conclure que le déficit budgétaire engendre un déficit commercial dans le Territoire palestinien occupé.

Au chapitre IV sont présentés les éléments qui démontrent le manque de pertinence de la théorie du double déficit dans le contexte palestinien, ainsi qu'une remise en question des techniques économétriques utilisées en appui à cette hypothèse. Il y est également question du déficit de ressources de l'économie palestinienne, l'accent étant mis sur les trois déficits : déficit commercial, déficit épargne-investissement et déficit budgétaire.

Chapitre IV

Le déficit de ressources à l'origine des trois déficits

Il ressort de l'analyse faite au chapitre III que l'hypothèse du double déficit n'a pas de fondement théorique ni empirique convaincant, d'où l'idée que sa pertinence pour les économies arabes en général et l'économie palestinienne en particulier est discutable ou du moins qu'elle n'est pas applicable à toutes les économies arabes. On trouvera dans le présent chapitre un tableau plus précis de la situation économique palestinienne.

A. Deux déficits, 1967-1993

Entre juin 1967 et mai 1994, l'économie palestinienne était contrôlée par l'administration civile qui relevait du Ministère israélien de la défense. La politique budgétaire était identique à celle qui avait été appliquée de 1922 à 1948 dans le cadre du mandat britannique (voir Adam *et al.*, 2004). La rigueur était la règle : le budget était toujours équilibré, et jamais les dépenses n'excédaient les recettes. Les dépenses publiques étaient faibles par rapport à celles des pays arabes voisins et d'autres pays ayant un revenu par habitant comparable. Pendant la période 1987-1991, le montant total moyen des dépenses hors défense dans le Territoire palestinien occupé représentait 23,6 % du PIB, contre 37,2 % en Égypte, 36,8 % en Israël et 30,5 % en Jordanie (World Bank, 1993a).

Cette situation s'explique principalement par le fait qu'un tiers environ des recettes fiscales palestiniennes était transféré en Israël, dont le produit des taxes et des droits de douane sur les importations provenant d'Israël ou transitant par le pays, et le produit des taxes sur les échanges commerciaux avec Israël, de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les carburants, de la taxe à l'achat et des taxes sur l'électricité. Selon les estimations de la Banque mondiale (1993a), en 1991, ces recettes représentaient 8 % du PIB palestinien⁷. Deux éléments méritent d'être soulignés ici. Premièrement, l'équilibre budgétaire maintenu par l'administration civile israélienne dans le Territoire palestinien occupé était de fait un excédent budgétaire si l'on considère le surplus de prélèvements sur les Palestiniens acheminé en Israël, qui a eu des incidences négatives prévisibles sur la croissance économique via la demande globale réduite. Les faibles taux de croissance du PIB

⁷ D'autres études ont abouti à des estimations similaires du montant des ressources détournées vers Israël et à des résultats comparables concernant l'ampleur de ces transferts (voir, par exemple, Naqib, 1996, et Dumas, 1999).

imputables à cette situation étaient en partie responsables du chômage chronique⁸. Deuxièmement, parce que la sécurité était la priorité de l'administration civile israélienne, les infrastructures et les services publics ont été négligés et dotés de ressources insuffisantes, d'où la médiocrité des infrastructures matérielles, des services publics, des systèmes éducatif et sanitaire, et des services de protection sociale⁹.

En plus des contractions budgétaires et du sous-investissement dans le secteur public, Israël a adopté des pratiques qui ont modifié la structure de l'économie palestinienne. Toutes les activités économiques étaient passées au crible par l'administration militaire israélienne, et chaque projet devait être approuvé. Souvent les projets des entrepreneurs palestiniens tournaient court à cause des délais d'obtention de permis ou de leur interdiction pure et simple. Toute initiative liée à l'acquisition de terres, à la construction, à la transformation de produits ainsi qu'aux activités d'exportation ou d'importation était soumise à autorisation.

Le régime d'imposition appliqué aux activités des entreprises palestiniennes était également défavorable. Ces entreprises devaient acquitter la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations de matières premières transitant par Israël. Les délais de remboursement liés à cette taxe ont causé de graves problèmes de liquidités aux entreprises, qui chaque année subissaient de lourdes pertes par rapport à la valeur du produit fini (World Bank, 1993b). Le sous-développement et le manque d'intermédiaires financiers efficaces ont aussi nui à l'investissement. En effet, toutes les banques arabes ont fermé au début de l'occupation et n'ont rouvert peu à peu qu'au début des années 1980.

Une autre grave contrainte a pesé sur le progrès technologique et la modernisation : les entreprises palestiniennes n'étaient pas autorisées à importer des machines et des outils intégrant les technologies les plus récentes et devaient, à la place, acheter des équipements d'occasion en Israël.

Comme si cela ne suffisait pas, les arrangements commerciaux imposés au Territoire palestinien occupé formaient un régime commercial asymétrique, dans lequel les produits israéliens subventionnés pouvaient entrer librement sur les marchés palestiniens et la réciproque n'était pas vraie, sauf sur une base limitée et

⁸ Dans la période 1968-1994, le chômage n'était pas aussi prononcé puisque les Palestiniens étaient employés en Israël ; c'est lorsque Israël a commencé à réduire le nombre de travailleurs palestiniens sur son sol que les chiffres ont augmenté.

⁹ Dans les années 1980 et 1990, il est estimé que 80 % des soins de santé et 50 % des services éducatifs dispensés l'ont été hors secteur public (UNCTAD, 1996).

sélective (Dessus et Bulmer, 2004 ; et Naqib, 2015). Cette relation asymétrique, ajoutée à la complexité des formalités administratives qui décourageaient les exportations palestiniennes vers le reste du monde, a rendu le commerce palestinien entièrement tributaire d'Israël.

Les effets conjugués des restrictions sur l'utilisation des ressources, l'activité des entreprises et le commerce international ont gravement affaibli les secteurs productifs et entraîné une transformation structurelle majeure de l'économie du Territoire palestinien occupé qui affichait deux déficits chroniques parallèles : un déficit commercial et un déficit d'épargne. Autrement dit, le niveau de production était bien inférieur au niveau de la consommation, et le niveau d'épargne, bien inférieur aux besoins d'investissement. Ce déficit de ressources était comblé par deux sources extérieures : les revenus des Palestiniens travaillant en Israël (revenus nets des facteurs) et les fonds envoyés par les Palestiniens travaillant dans les pays arabes exportateurs de pétrole ainsi que les dons et les aides de pays tiers (transferts courants nets). Il convient de souligner les deux choses suivantes en ce qui concerne les déficits (comme il ressort du tableau 2) :

Bien que le budget ait toujours été excédentaire¹⁰, le déficit commercial – proche de 50 % du PIB – était élevé.

Les entrées de revenus extérieurs étaient importantes, compensant le fort déficit commercial et permettant à la balance courante d'être équilibrée ou faiblement déficitaire.

Tableau 2

Deux déficits dans le Territoire palestinien occupé, 1987-1991

(En pourcentage du produit intérieur brut)

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
Déficit budgétaire	-1,0	0,1	0,9	0,0
Déficit commercial	-51	-43	-40	-47
Revenus extérieurs : revenus des facteurs plus transferts courants	48	43	40	38
Balance courante	-3,0	0,0	0,0	-9,0
Déficit d'épargne privée	-52	-43	-44	-47

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après World Bank, 1993a.

Note : Déficit d'épargne privée = $(IP - S_p) / GDP$. Cette équation doit satisfaire l'identité comptable nationale suivante : $(IP - S_p) + (G - T) = (M - X)$. L'identité est satisfaite pour tous les exercices figurant dans le tableau, exception faite de l'exercice 1989/90, qui fait apparaître entre les deux membres de l'identité un écart qui équivaut à environ 2 % du PIB.

¹⁰ Le tableau fait apparaître un déficit pour l'exercice 1987/88 ; or si l'on tient compte des taxes prélevées par Israël, l'exercice est excédentaire, et il est possible que les autres exercices aient enregistré des excédents supérieurs aux chiffres indiqués.

B. Trois déficits, 1994-2014

Depuis la mise en place d'une autonomie limitée dans certaines parties de la bande de Gaza et de la Cisjordanie en mai 1994, quatre périodes historiques se sont succédé, dont chacune se distingue par des caractéristiques politiques et économiques différentes. Les caractéristiques qui ont eu des incidences directes sur la situation budgétaire palestinienne sont présentées brièvement ici.

L'autonomie limitée accordée pour une période intérimaire a eu pour effet une amélioration partielle de la situation économique. Le transfert de certaines compétences économiques de l'administration civile des forces militaires israéliennes à l'Autorité nationale palestinienne a permis de lever un certain nombre de restrictions qui entravaient directement l'activité économique : les entreprises palestiniennes n'étaient plus autant qu'avant soumises aux effets pénalisants des permis et des licences exigés par l'administration civile. Toutefois, d'autres obstacles directs et indirects de taille sont demeurés, comme l'ont montré de nombreux rapports et études de la CNUCED et de chercheurs palestiniens. Le régime commercial asymétrique imposé au Territoire palestinien occupé a connu deux changements dans le cadre de la gestion autonome limitée. Premièrement, de nombreux facteurs d'asymétrie ont été supprimés, avec l'extension restreinte de la marge d'action de l'Autorité nationale palestinienne en matière de politique commerciale et de politique économique. Deuxièmement, en vertu de dispositions du Protocole de Paris¹¹, l'Autorité nationale palestinienne a pu bénéficier de quelques avantages assimilables à ceux d'une zone de libre-échange, obtenant un peu de latitude pour choisir les taux de droits applicables sur trois listes de marchandises, y compris des marchandises pouvant être importées d'Égypte et de Jordanie ou transiter par ces pays.

Dans le cadre du régime d'autonomie limitée, le transfert de ressources vers Israël devait diminuer. Selon le Protocole de Paris, 75 % de l'impôt sur le revenu des Palestiniens employés en Israël et 100 % de l'impôt sur le revenu payé par les Palestiniens employés dans les colonies de peuplement devaient être remboursés à l'Autorité nationale palestinienne. Israël devait aussi transférer à cette dernière la

¹¹ Les relations entre l'économie palestinienne et l'économie israélienne pendant la période intérimaire étaient régies par l'accord intitulé « Protocole sur les relations économiques entre le Gouvernement de l'État d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine représentant le peuple palestinien » (connu sous le nom de Protocole de Paris), signé en 1994. Le Protocole de Paris établissait les accords contractuels qui devaient gouverner les relations économiques entre les deux parties et s'appliquer à la Cisjordanie et à la bande de Gaza pendant la période intérimaire. En 1995, l'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza (connu sous le nom d'Oslo II) est signé, suivi, en 1998, par le Mémorandum de Wye River.

totalité des recettes prélevées au titre de la TVA sur les marchandises importées par les entreprises palestiniennes en provenance d'Israël ou ayant transité par le pays. Toutefois, le nouvel arrangement n'a pas entièrement éliminé le transfert de ressources du Territoire palestinien occupé vers Israël, qui se poursuit par d'autres voies, notamment par les fuites de recettes fiscales analysées par la CNUCED (UNCTAD, 2014). Ainsi, les droits de douane payés sur les importations palestiniennes provenant du reste du monde fournies par les négociants israéliens, qui ont l'habitude d'inclure les importations palestiniennes dans les importations destinées à Israël – et non à l'Autorité nationale palestinienne –, sont encaissés par Israël et ne sont pas transférés à l'Autorité nationale palestinienne comme ils le devraient. Il existe plusieurs autres types de fuites de recettes fiscales qui, selon les estimations, représentent une perte importante pour l'économie palestinienne (voir UNCTAD, 2015a, et El-Hodhad, 2010).

Après sa création, l'Autorité nationale palestinienne s'est heurtée à de nombreuses difficultés budgétaires. Du côté des dépenses, il était urgent d'augmenter l'offre et/ou la production de biens et de services publics, et de remédier à des décennies de laisser-aller dû aux compressions budgétaires et au sous-investissement dans le secteur public, qui avaient rendu l'économie palestinienne défailante dans tous les domaines des infrastructures et des services publics. Le tableau 3 montre qu'en matière d'infrastructures, notamment d'approvisionnement électrique et de systèmes d'assainissement, le Territoire palestinien occupé était en retard sur ses voisins et sur des économies comparables. Or, les recettes fiscales étaient modestes et inférieures à ce qu'elles auraient pu être. L'Autorité nationale palestinienne a donc commencé son mandat avec des recettes fiscales qui, en pourcentage du PIB comme le montre le tableau 4, représentaient moins de la moitié de celles de la Jordanie et un tiers de celles d'Israël.

Tableau 3
Déficit d'infrastructures dans le Territoire palestinien occupé, 1992-1994

	Égypte	Jordanie	Territoire palestinien occupé	Liban	République arabe syrienne	Israël	Pays à revenu moyen inférieur
Population (en millions)	55,0	3,9	2,4	4,0	13,0	5,1	1 152,6
Revenu par habitant (en dollars)	650	1 120	1 450	2 500	2 800	13 500	1 620
Approvisionnement en électricité (en kW pour 100 habitants)	21,0	25,0	13,0	32,0	30,0	82,0	21,5
Pertes d'électricité dues au réseau de distribution (en pourcentage)	14,0	19,0	30,0	4,0	12,4
Foyers raccordés à un système d'assainissement (en pourcentage)	50	100	25	..	63	100	..
Nombre de téléphones (pour 100 habitants)	4,3	7,0	3,1	9,3	4,1	37,1	7,9
Mètres de routes asphaltées (pour 100 habitants)	59	170	80	n/a	180	266	..

Source : Diwan and Shaban, 1999.

Tableau 4
Total des recettes fiscales, certains pays et certaines années
 (En pourcentage du produit intérieur brut)

Pays	Année	Total des recettes fiscales
Israël	1993	31,41
Jordanie	1992	23,30
Égypte	1992	18,54
Territoire palestinien occupé	1995	10,50
Moyenne des pays en développement	1987	18,10

Source : International Monetary Fund, 1994.

Deux raisons d'ordre général expliquent le faible niveau des recettes fiscales. Premièrement, le régime fiscal imposé par les autorités israéliennes n'était pas adapté à l'économie palestinienne. En Israël, le revenu par habitant était 14 fois celui des Palestiniens, et pourtant le taux d'imposition sur le revenu des particuliers et le bénéfice des sociétés était en général plus élevé pour les Palestiniens, et le taux de la TVA était identique dans les deux économies (Abed et Tazi, 1994). Deuxièmement, l'Autorité nationale palestinienne avait hérité un régime fiscal qui, dans l'esprit des citoyens, était associé aux mesures imposées pendant l'occupation

et était donc un instrument de cette occupation. Pendant la première Intifada (1987-1991), les autorités israéliennes ont imposé des taxes et des droits nouveaux et plus élevés et ont mené des campagnes de prélèvement fiscal de grande envergure (UNCTAD, 1988, UNCTAD, 1989, et UNCTAD, 1990).

Pour démanteler cet héritage et transformer la perception que le public avait des impôts, le nouveau Ministère palestinien des finances aurait dû entreprendre une refonte complète du régime fiscal. Or le Protocole de Paris ne le permettait pas, autorisant seulement des modifications de l'impôt sur le revenu et des droits de douane applicables à certaines marchandises. Malgré cette marge d'action restreinte, en cinq ans, le Ministère palestinien des finances est parvenu à redresser le budget de l'Autorité nationale palestinienne, comme le montre le tableau 5 qui présente les principales caractéristiques de la situation budgétaire dans la période 1995-2014. Dans la période 1995-2000, le déficit budgétaire a été faible, s'élevant en moyenne à 2,2 % seulement du PIB. Cette moyenne ne devrait pas occulter le fait qu'en 1996, le déficit a atteint 5,4 % du PIB, mais qu'en 1999, la situation s'est renversée et qu'un excédent de 1,3 % du PIB a été enregistré. Parallèlement, le budget global de l'Autorité nationale palestinienne, y compris les dépenses d'équipement, a été réduit, passant de 12,1 % du PIB en 1996 à 5,9 % en 1999. Les dépenses ordinaires ont pour la plupart été financées par les recettes fiscales intérieures, tandis que l'aide des donateurs a été affectée principalement au financement des dépenses d'équipement et des projets de développement¹².

Tableau 5
Trois déficits dans le Territoire palestinien occupé, 1995-2014
(En pourcentage du produit intérieur brut)

	1995-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2014
Déficit budgétaire				
Ordinaire	-2,2	-14,7	-2,3	-7,3
Total	-9,3	-19,0	-19,2	-16,7
Déficit commercial	-56	-51	-59	-46
Revenus extérieurs : revenus des facteurs plus transferts courants	26	30	29	33
Balance courante	-30	-21	-30	-14
Déficit d'épargne privée	-53	-36	-56	-39

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les données de comptabilité nationale du Bureau central palestinien de statistique et du Ministère palestinien des finances.

Note : Chaque période se rapporte à un contexte politique particulier, à savoir 1995-2000, établissement de l'Autorité nationale palestinienne ; 2001-2003, deuxième Intifada ; 2004-2006, période de secours ; 2007-2014, période de reprise.

¹² Une conférence internationale des donateurs a eu lieu à Washington, après la signature de la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie en 1993, pendant laquelle les participants ont promis 2,4 milliards de dollars pour financer l'effort de reconstruction et de développement palestinien.

La situation budgétaire s'est constamment améliorée entre 2004 et 2014 (voir tableau 5), mais pas au point de permettre un retour à la position de 1999. En confrontant les données présentées dans le tableau 5 et dans le tableau 2, il est possible de comparer la situation budgétaire avant et après l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne, et d'observer les faits suivants :

- a) Le déficit commercial est resté très important, jusqu'à dépasser la moitié du PIB (53 % pendant la période antérieure à l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne et 50 % pendant la période postérieure) ;
- b) Excédentaire pendant les années qui ont précédé l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne¹³, le budget a été déficitaire au cours de chacune des années qui l'ont suivi. Le déficit budgétaire ordinaire représentait en moyenne 6,6 % du PIB et 15,1 % du déficit budgétaire total.

Les données présentées dans le tableau 5 viennent contredire l'hypothèse du double déficit. Le déficit budgétaire ordinaire s'est creusé pendant la deuxième période (2001-2003), par rapport à la première (1995-2000). Selon l'hypothèse du double déficit, le déficit commercial aurait dû se creuser également. Or, il a diminué. D'autres éléments contradictoires peuvent être observés pendant la troisième (2004-2006) et la quatrième périodes (2007-2014).

L'assainissement des finances publiques ne s'est toutefois pas accompagné de progrès sur le plan politique. Pendant la période intérimaire (1994-1999), les Palestiniens et les Israéliens ne se sont pas rapprochés d'un règlement du conflit. Les mesures d'occupation qui avaient été prises avant l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne ont continué d'être appliquées avec la même vigueur. La construction de nouvelles implantations israéliennes, l'expansion de celles qui existaient déjà sur le territoire palestinien, la confiscation de terres palestiniennes et la démolition de structures et de maisons palestiniennes se sont poursuivies, voire dans certains cas, se sont accélérées¹⁴.

L'échec de la conférence de Camp David (États-Unis), en juillet 2000, qui n'a abouti à aucun accord, a exacerbé le sentiment de frustration des Palestiniens. Le 28 septembre 2000, le deuxième soulèvement populaire (Intifada) a éclaté. En réaction, Israël a imposé un bouclage total du Territoire palestinien occupé, causant

¹³ Voir note de bas de page n° 11.

¹⁴ La construction d'implantations israéliennes a atteint un pic après l'instauration d'une autonomie limitée, en 1994.

d'énormes pertes de revenu et une grave dislocation de l'économie locale¹⁵. Ce blocus à long terme a scindé le Territoire palestinien occupé en îlots, entourés par les Forces de défense israéliennes, les implantations israéliennes et leurs infrastructures ; il a empêché la circulation des biens et des facteurs de production, et a précipité la chute de l'activité économique. Dans le Territoire palestinien occupé, le PIB par habitant a baissé de près de 40 % entre 1999 et début 2003, tandis que le taux de chômage est passé de 10 % à 41 % en 2002 et le taux de pauvreté, de 20 % à plus de 50 %. À Gaza, le taux de chômage a dépassé 46 % et le taux de pauvreté a atteint 68 %. L'investissement privé a dégringolé en 2001 et 2002 (World Bank, 2004a). En outre, les pertes matérielles liées à la destruction d'infrastructures, ont été estimées à plus d'un milliard de dollars entre octobre 2000 et décembre 2002 (World Bank, 2004b).

Cette situation a réduit à néant l'espoir de parvenir à un équilibre budgétaire et de consacrer la totalité de l'aide étrangère aux dépenses de développement, dans le but de réhabiliter les infrastructures et de renforcer les capacités productives. Le déficit budgétaire ordinaire est passé de 2,2 % du PIB en 1995-1999 à 14,7 % pendant les trois années qui ont suivi la deuxième Intifada. De plus, en octobre 2001, Israël a arrêté de transférer à l'Autorité nationale palestinienne les recettes douanières collectées en son nom en application des dispositions du Protocole de Paris, privant celle-ci de près de 60 % de ses recettes fiscales¹⁶. Dans ce contexte, la plus grande partie de l'aide étrangère a été réaffectée au financement des dépenses ordinaires. Alors que, en 1999, la totalité de l'aide des donateurs servait à financer des projets de développement (voir tableau 6), la situation a changé progressivement. De fait, la part de l'aide absorbée par les dépenses courantes s'est successivement élevée à 12 % en 2000, à 61 % en 2001, à 83 % en 2002 et à 77 % en 2003.

¹⁵ Le bouclage a deux aspects. En raison de la fermeture des frontières, les Palestiniens ne sont pas autorisés à entrer en Israël (y compris Jérusalem-Est) ou à se rendre en Égypte et en Jordanie, ce qui les isole du reste du monde. En raison du blocus interne, les Palestiniens ne sont pas autorisés à se déplacer entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, ou entre les centres urbains de la Cisjordanie, ni à quitter ou rallier les villages voisins.

¹⁶ Les recettes fiscales transférées par Israël à l'Autorité nationale palestinienne ont une triple nature. Elles englobent le produit de la taxe sur la valeur ajoutée qui est recouvrée par Israël sur les biens importés d'Israël par le Territoire palestinien occupé ; le produit des droits de douane et des taxes à l'achat qui sont recouverts par Israël sur les biens importés du reste du monde par le Territoire palestinien occupé et transitant par Israël ; 75 % du montant de l'impôt sur le revenu payé par les Palestiniens qui travaillent en Israël et 100 % du montant de l'impôt sur le revenu payé par les Palestiniens qui travaillent dans les implantations israéliennes. Entre 1996 et 2000, la part de ces recettes fiscales dans les recettes totales de l'Autorité nationale palestinienne est passée de 54 % à 63 % (voir Adam *et al.*, 2004).

Tableau 6
Engagements et versements des donateurs, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Produit intérieur brut (en millions de dollars)	4 063	3 686	3 486	3 127	3 518
Total des engagements (en pourcentage de PIB)	17,0	26,4	35,2	48,8	39,9
Développement	17,0	23,1	13,6	8,3	9,3
Aide d'urgence et soutien budgétaire	0	3,3	21,7	40,5	30,6
Total des versements (en millions de dollars)	482	549	929	1026	883
Pourcentage du produit intérieur brut	11,9	14,9	26,6	32,8	25,1

Source : Données du Ministère palestinien de la planification et du Bureau central palestinien de statistique.

C. Deux mesures du déficit de ressources

Au vu de ce qui précède, le déficit de ressources dans le Territoire palestinien occupé remonte au début de l'occupation, en juin 1967. Les mesures autorisant les Palestiniens à travailler en Israël pour des salaires relativement plus élevés que chez eux sont à l'origine d'une hausse sensible de la demande globale. Dans le même temps, elles limitent la possibilité pour les entreprises palestiniennes de réaliser des investissements rentables, notamment dans les secteurs agricole et manufacturier. En conséquence, la hausse de la demande globale ne s'accompagne pas d'une hausse comparable de l'offre globale dans le Territoire palestinien occupé. L'économie palestinienne se caractérise donc par un rapport très déséquilibré entre le revenu et la production. Chaque année depuis 1968, la valeur du premier est nettement supérieure à la valeur de la seconde. La différence tient à deux catégories de ressources : le revenu net des facteurs (revenus des Palestiniens employés en Israël) et les transferts courants nets (envois de fonds par les Palestiniens employés dans des pays arabes exportateurs de pétrole et aide publique internationale).

Les effets conjugués des politiques israéliennes peuvent aussi être observés dans l'écart entre le nombre total de travailleurs et le nombre de personnes employées sur le marché intérieur du travail. Il est révélateur que, dans le Territoire palestinien occupé, contrairement à d'autres économies, l'emploi se divise non pas en deux, mais en trois catégories, selon que la personne est employée dans l'économie intérieure, qu'elle est employée en Israël et dans les implantations israéliennes, ou qu'elle est sans emploi. Autrement dit, la différence entre le nombre total de travailleurs et le nombre de personnes employées dans l'économie

intérieure est égale au nombre de personnes au chômage, auquel s'ajoute le nombre de personnes employées en Israël et dans les implantations israéliennes.

Le déficit de ressources peut donc être mesuré de deux façons.

La première mesure est axée sur le revenu. Dans ce cas, le déficit de ressources (ou déficit de revenu) correspond au solde entre le revenu total du travail des Palestiniens et le revenu de la production intérieure. Il équivaut à la somme du revenu net des facteurs et des transferts courants nets, c'est-à-dire au solde entre le PIB et le revenu national disponible brut dans la comptabilité palestinienne et aux revenus extérieurs dans la présente étude. Il se définit comme la part des revenus extérieurs exprimée en pourcentage du PIB (voir tableau 7).

Tableau 7

Mesure du déficit de ressources (déficit de revenu), 1972-2014
(En pourcentage)

Période	Déficit de revenu	Transferts courants nets/ déficit de revenu
1972-1991	0,43	0,26
1995-2000	0,26	0,44
2001-2003	0,30	0,77
2004-2006	0,29	0,76
2007-2014	0,33	0,70

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, à partir des données de comptabilité nationale du Bureau central palestinien de statistique et de World Bank, 1993a.

Note : Le déficit de revenu correspond à la part des revenus extérieurs exprimée en pourcentage du PIB ; le ratio transferts courants nets/déficit de revenu est la part des transferts courants nets exprimée en pourcentage du déficit de revenu.

La seconde mesure du déficit de ressources est axée sur la main-d'œuvre. Dans ce cas, le déficit de ressources (ou déficit de main-d'œuvre) est établi en divisant le solde entre le nombre de travailleurs palestiniens et le nombre de personnes employées dans l'économie intérieure par le nombre total d'actifs. Il est important de noter que, contrairement à ce qui a pu être dit, ce n'est pas ces dernières années – pendant lesquelles d'importants déficits budgétaires ont été financés grâce à l'aide extérieure – que la dépendance de la Palestine à l'égard des ressources étrangères a été la plus forte (voir tableau 7), mais pendant les années d'occupation directe (1972-1991).

Dans les années qui ont suivi l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne et ces dernières années, l'économie palestinienne est devenue légèrement moins tributaire de l'économie israélienne, mais beaucoup plus de l'aide étrangère. Comme le montre le tableau 7, les transferts nets courants expliquaient environ un quart du déficit de revenu pendant la période 1972-1991 ;

ils n'ont cessé d'augmenter après la création de l'Autorité nationale palestinienne, jusqu'à représenter récemment plus des trois quarts du déficit de revenu. Cette progression est une conséquence directe de la baisse du nombre de Palestiniens autorisés à travailler en Israël, après la décision prise en 1990 par Israël de faire du permis de travail un instrument politique. Les Palestiniens ont été encore moins nombreux à pouvoir travailler en Israël pendant la deuxième Intifada (2001-2003), qui a donné lieu au bouclage total de certaines zones du Territoire palestinien occupé pendant plusieurs semaines, voire pendant plusieurs mois.

La seconde mesure du déficit de ressources, c'est-à-dire le déficit de main-d'œuvre, présente des résultats différents de ceux qui sont obtenus avec la mesure axée sur le revenu. Comme le montre le tableau 8, le déficit le plus important est enregistré pendant et juste après la période d'autonomie limitée, et non pendant l'occupation directe.

La différence de résultats est plus sensible lorsqu'on examine la période d'autonomie limitée. Pendant l'Intifada et la période de secours (2001-2006), tout devait être fait pour apporter une aide d'urgence à ceux qui avaient perdu leur source de revenu, si bien que la plus grande partie de l'aide étrangère a servi à financer les dépenses courantes. Cependant, une relation inverse entre les deux mesures du déficit de ressources est observable en 1995-2000 et en 2007-2014, ce qui amène à trois considérations importantes :

- a) Par nature, les deux mesures peuvent évoluer dans la même direction (corrélation positive) ou dans des directions opposées (corrélation négative). Les données pour 1972-2014 font apparaître une corrélation négative (-0,47) (voir tableau 11). Le déficit de main-d'œuvre peut se creuser dans trois situations : le nombre de chômeurs et le nombre de personnes qui travaillent en Israël augmentent ; le nombre de chômeurs augmente et le nombre de personnes qui travaillent en Israël diminue ; le nombre de chômeurs diminue et le nombre de personnes qui travaillent en Israël augmente. Dans chaque cas, l'évolution du déficit de revenu dépend de celle des transferts courants nets, qui est complètement exogène. Néanmoins, la corrélation négative entre le déficit de revenu et le déficit de main-d'œuvre en 1972-2014 donne à penser que ni l'augmentation du revenu net des facteurs, ni celle des transferts courants nets n'a été suffisante pour compenser la hausse du chômage ;

- b) Le déficit de ressources ne doit pas être considéré à partir d'une seule mesure. Pour le comprendre parfaitement, il doit être mesuré à la fois sous l'angle du revenu et sous celui de la main-d'œuvre ;
- c) Depuis l'établissement de l'Autorité nationale palestinienne, toute amélioration de l'un des trois déficits a été obtenue au prix d'une plus grande distorsion du marché du travail, d'une augmentation du nombre de chômeurs et/ou du nombre de personnes qui travaillent en Israël et dans les implantations israéliennes. De fait, la période où chaque déficit a été à son plus bas niveau s'est caractérisée par un faible déficit de revenu et un important déficit de main-d'œuvre (voir tableau 9).

Tableau 8
Mesure du déficit de ressources (déficit de main-d'œuvre), 1972-2014
 (En pourcentage)

Période	Taux de chômage	Travailleurs en Israël	Déficit de main-d'œuvre	Chômage/déficit de main-d'œuvre
1972-1991	3,9	33,4	37,3	0,10
1995-2000	27,7	13,5	41,2	0,67
2001-2003	36,8	6,4	43,2	0,85
2004-2006	30,4	6,0	36,4	0,84
2007-2014	28,7	7,9	36,6	0,78

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED d'après les données du Bureau central palestinien de statistique et de la CNUCED.

Note : Les travailleurs en Israël sont les Palestiniens qui travaillent en Israël et dans les implantations israéliennes (en pourcentage de la main-d'œuvre).

Tableau 9
Matrice des deux mesures du déficit de ressources, 1995-2014

	Niveau le plus bas	Niveau le plus élevé
Déficit de revenu	1995-2000	2007-2014
Déficit de main-d'œuvre	2007-2014	1995-2000

Source : Tableaux 6 et 7.

Tableau 10
Trois déficits et deux mesures du déficit de ressources

	Période pendant laquelle le déficit a été le plus faible (sur les quatre périodes)	Déficit de revenu	Déficit de main-d'œuvre
Déficit budgétaire	1995-2000	Faible	Important
Déficit commercial	2007-2014	Faible	Important
Déficit d'épargne privée	2001-2003	Faible	Important

Source : Tableaux 5, 6 et 7.

Le tableau 11 fait la synthèse des tableaux 7 à 10 et contribue à mettre en lumière quelques-unes des principales constatations faites dans le présent chapitre. À en juger par la corrélation négative entre le déficit de revenu et le déficit de main-d'œuvre (-0,47), il existe une relation inverse entre les deux mesures du déficit de ressources. Il est intéressant d'examiner ce que ce résultat implique pour comprendre un peu mieux le fonctionnement actuel de l'économie palestinienne. Examinons les conditions dans lesquelles, du fait de la corrélation négative entre le déficit de revenu et le déficit de main-d'œuvre, une baisse du premier entraîne une hausse du second. Étant donné que le déficit de revenu est calculé en divisant la somme du revenu net des facteurs et des transferts courants nets par le PIB $((RNF + TCN)/PIB)$, et que le déficit de main-d'œuvre est calculé en divisant le nombre de personnes sans emploi et le nombre de personnes employées en Israël par le nombre total d'actifs $((u + WI)/LF)^{17}$, une réduction du déficit de revenu pourrait résulter d'une diminution du revenu net des facteurs, d'une diminution des transferts courants nets et/ou d'une hausse du PIB. Chacune de ces trois options, cumulables, est examinée ci-après :

- a) Diminution du revenu net des facteurs. À salaire constant, la baisse du nombre de Palestiniens employés en Israël fait chuter le revenu net des facteurs¹⁸. Cela ferait évoluer le déficit de main-d'œuvre dans deux directions contraires. Premièrement, la baisse du nombre de Palestiniens employés en Israël réduirait le déficit de main-d'œuvre. Deuxièmement, le nombre de chômeurs augmenterait, le revenu net des facteurs diminuerait et la demande globale serait tirée vers le bas, ce qui ferait progresser le chômage. Les effets produits dans ce deuxième cas seraient plus importants que dans le premier, compte tenu de la hausse du déficit de main-d'œuvre liée à la chute du déficit de revenu¹⁹ ;
- b) Diminution des transferts courants nets. Une diminution de l'aide étrangère et/ou des envois de fonds ferait baisser la demande intérieure globale et pourrait aussi avoir des effets négatifs sur le PIB

¹⁷ Où u est le nombre de personnes sans emploi, U est le taux de chômage (u/LF) et WI est le nombre de Palestiniens qui travaillent en Israël.

¹⁸ Le revenu des Palestiniens employés en Israël peut également diminuer si le nombre de travailleurs reste le même, mais que les salaires baissent. Cette situation n'a toutefois pas été observée pendant la période considérée.

¹⁹ Si la diminution du revenu net des facteurs tire la demande effective vers le bas, l'augmentation du nombre de chômeurs dans l'économie intérieure est plus importante que la réduction du nombre de Palestiniens employés en Israël.

du côté de l'offre. Il en résulterait une augmentation du nombre de personnes sans emploi et un creusement du déficit de main-d'œuvre ;

- c) Hausse du PIB. Le PIB augmente lorsque les deux mesures évoluent dans la même direction. En l'occurrence, une hausse du PIB réduit à la fois le déficit de revenu et le déficit de main-d'œuvre. Le déficit de revenu baisse parce que les revenus extérieurs représentent une part légèrement moins importante du PIB, qui est en expansion, et le déficit de main-d'œuvre baisse parce que le nombre de chômeurs diminue dans l'économie intérieure. Cette situation ne s'est pas produite pendant la période considérée. La hausse du PIB a été compensée par les variations du revenu net des facteurs et/ou des transferts courants nets.

Tableau 11

Matrice des corrélations du déficit de ressources, 1972-2014

	Déficit de revenu	Déficit de main-d'œuvre	Déficit budgétaire
Déficit de revenu	1,00	-0,47	0,64
Déficit de main-d'œuvre	-0,47	1,00	-0,26
Déficit budgétaire	0,64	-0,26	1,00

Pour que l'économie palestinienne soit moins exposée aux chocs économiques et politiques extérieurs, il faut réduire le nombre et la proportion de Palestiniens qui sont employés en Israël et dans les implantations israéliennes. Il faut aussi restreindre la part du revenu net des facteurs et des transferts courants nets dans le PIB en créant des conditions propices à un développement durable de l'économie intérieure. La seule façon de remédier au déficit de ressources sous ses deux aspects, et d'éviter de le résorber d'un côté pour le creuser de l'autre, est d'opter pour une stratégie de croissance. Cet argument est étayé par les corrélations entre le déficit budgétaire, le déficit de revenu et le déficit de main-d'œuvre. La corrélation entre le déficit budgétaire et le déficit de revenu est positive. Autrement dit, une baisse du déficit budgétaire est associée à une baisse du déficit de revenu, dans la mesure où elle découle d'une diminution de l'aide étrangère. La corrélation entre le déficit budgétaire et le déficit de main-d'œuvre est négative. Autrement dit, une baisse du déficit budgétaire est associée à une hausse du déficit de main-d'œuvre. Cela corrobore l'idée que les mesures de rigueur appliquées à des fins d'assainissement budgétaire font progresser le taux de chômage. Ces deux corrélations sont un autre indicateur de l'arbitrage entre les politiques qui portent sur un seul aspect du déficit, et non sur les deux.

Les résultats, présentés au tableau 11 et dans l'annexe, selon lesquels il n'existe pas de relation de causalité au sens de Granger entre le déficit budgétaire et le déficit commercial, et l'absence de tout autre élément statistique à l'appui de l'hypothèse selon laquelle le déficit budgétaire alimente le déficit commercial donnent à penser que, dans la situation d'occupation et le contexte économique actuel, une baisse du déficit budgétaire palestinien n'aurait pas pour principal effet de résorber le déficit commercial, mais plutôt de ralentir l'activité économique et d'augmenter le chômage. En conclusion, il n'y a pas de solution à court terme aux déséquilibres et aux problèmes complexes de l'économie palestinienne. Le plus urgent est d'atténuer les distorsions et les contraintes imposées par l'occupation et d'adopter une stratégie de croissance clairement définie, dont les grandes lignes sont exposées au chapitre V.

Chapitre V

La transformation structurelle fondée sur la croissance et les réformes budgétaires

Après la crise financière mondiale de 2008 et la récession mondiale qui a suivi, de nombreux décideurs et universitaires, en particulier en Europe, ont estimé que les réformes financières devraient être menées dans un environnement d'austérité économique. D'après une étude, prescrire un tel remède à une économie malade revenait à associer aux indispensables réformes économiques une dose d'austérité économique alors qu'il n'y avait absolument aucune raison de mélanger les deux molécules ; c'était comme si quelqu'un avait demandé des antibiotiques contre la fièvre et qu'on lui avait donné un comprimé d'antibiotiques et de mort aux rats (Sen, 2015). Même si les programmes d'austérité n'avaient pas permis à tous les pays qui y avaient eu recours depuis les années 1930 de sortir de la récession, c'est ce même mélange d'austérité et de réforme qui est actuellement prescrit à l'économie du Territoire palestinien occupé par certaines organisations internationales et certains donateurs. Il est proposé dans le présent chapitre de remplacer l'austérité par l'expansion dans le programme de réformes. Certains éléments de la réforme budgétaire proposée et d'une transformation structurelle visant à combler le déficit de ressources sont respectivement présentés dans leurs grandes lignes à la section A et à la section B.

A. Éléments d'une réforme budgétaire

Pour réformer l'économie palestinienne, il faut prendre conscience de certaines caractéristiques et contraintes propres au Territoire palestinien occupé. Dans ce contexte, les décideurs devraient garder à l'esprit que les deux opinions présentées plus loin sont erronées et peuvent donc être source de méprises.

Premièrement, certaines organisations sont d'avis que l'économie palestinienne est une économie en développement moyenne souffrant de distorsions comparables à celles observées dans d'autres pays en développement. Cette opinion réduit les conséquences de l'occupation israélienne à l'absence de sécurité et passe sous silence le fait que les politiques mises en œuvre par la puissance occupante pendant l'occupation ont enfermé l'économie palestinienne dans un cercle vicieux caractérisé par une spirale qui favorise le creusement du déficit de ressources et la dépendance persistante à l'égard des sources extérieures de revenus. Les réformes économiques lancées qui n'en tiennent pas compte sont

vouées à l'échec. Par exemple, comme il est expliqué dans la présente étude, l'une des séquelles de l'occupation est le faible montant des recettes fiscales. En 2004, avec l'appui du Fonds monétaire international et d'autres organisations, l'Autorité nationale palestinienne a fait voter une nouvelle loi qui abaissait le taux d'imposition, élargissait l'assiette fiscale et réduisait le nombre de tranches de revenus. Depuis son adoption, la loi a été modifiée 10 fois, mais les tentatives successives de réforme n'ont pas abouti à une hausse sensible des recettes fiscales. Celles-ci n'ont jamais représenté plus de 8 % des recettes publiques totales, contre 17 % en Jordanie et 28 % en Égypte (Palestine Economic Policy Research Institute-MAS, 2015)

Deuxièmement, l'opinion implicite ou explicite selon laquelle le Territoire palestinien occupé n'est pas dans une situation de conflit, mais de sortie de conflit, peut induire en erreur. Elle n'est pas valable pour les deux raisons suivantes :

- a) La bande de Gaza fait l'objet d'un blocus intégral et a subi trois opérations militaires israéliennes consécutives au cours des dernières années, c'est-à-dire en 2009, 2012 et 2014, pendant lesquelles des milliers de vies ont été perdues et des dizaines de milliers de personnes se sont retrouvées sans abri. Le niveau de destruction des habitations, des écoles, des hôpitaux et des routes était sans précédent²⁰ ;

²⁰ Au sujet des opérations de 2014, la CNUCED a écrit « Des quartiers entiers ont été touchés et près d'un tiers de la population de Gaza a été déplacée. Selon l'OCHA et l'UNRWA, plus de 500 000 Palestiniens ont été déplacés lors de l'opération, dont 100 000 environ se trouvaient toujours dans la même situation à la mi-2015. » (UNCTAD, 2015a). Le Bureau du Représentant du Quatuor a dressé une liste partielle des dommages subis par Gaza pendant l'opération de 2014. La CNUCED a énuméré les dommages suivants : « a) 18 000 unités d'habitation détruites ou gravement endommagées et 44 300 unités endommagées ; b) 26 écoles détruites et 122 endommagées ; c) 15 hôpitaux et 45 centres de santé primaire endommagés ; d) L'unique centrale électrique de Gaza endommagée et privée de carburant, et d'importants dégâts occasionnés aux lignes électriques ; e) De 20-30 % du réseau de distribution d'eau et d'assainissement endommagés ; f) Installation de dessalement de l'eau à Deir al-Balah endommagée ; g) Total des dommages dans le secteur agricole : 550 millions de dollars ; h) 220 puits agricoles détruits ou gravement endommagés ; i) Au moins 40 000 personnes employées dans le secteur agricole victimes des dommages causés aux terres agricoles et de la perte et/ou de la mort d'animaux productifs ; j) 247 usines et 300 établissements commerciaux entièrement ou partiellement détruits ; k) Dommages causés à la zone industrielle de Gaza estimés à 5 millions de dollars ; l) Importants dégâts causés à l'infrastructure de téléphonie fixe et mobile et d'Internet, y compris destruction de commutateurs, de réseaux de téléphonie fixe, de stations cellulaires, de réseaux, de câbles et de sièges de sociétés ; m) Perte de contrats conclus et de contrats futurs partiellement approuvés d'entreprises œuvrant dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC) et de centres d'externalisation de logiciels ; n) Un certain nombre de sites touristiques détruits ou endommagés, dont des sites proposés pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. » (UNCTAD, 2015a).

- b) La vie quotidienne dans la bande de Gaza est secouée par des conflits liés à l'occupation qui se traduisent par la mort de civils et la destruction d'habitations et d'actifs productifs. En outre, la construction du mur de séparation et l'installation de plusieurs centaines de points de contrôle par la puissance occupante perturbent la circulation des personnes et des biens et entravent la production et le commerce.

Qui plus est, les recommandations en faveur de la réduction des dépenses de l'Autorité nationale palestinienne sont souvent formulées en se fondant sur le fait que ces dépenses, en pourcentage du PIB, sont plus élevées que celles des pays voisins (International Monetary Fund, 2014a). Comme l'illustre le tableau 12, cette constatation n'est valable que pour les dépenses courantes, pas pour les dépenses publiques totales (dépenses courantes, dépenses d'investissement et dépenses consacrées au développement). En fait, les dépenses totales de l'Autorité nationale palestinienne sont faibles par rapport à celles des pays de la région et inférieures à la moyenne des pays du Moyen-Orient. Elles visent essentiellement à faire face à l'environnement défavorable dû à un conflit coûteux.

Tableau 12

Dépenses publiques dans diverses économies

(En pourcentage du produit intérieur brut)

Pays/région	2014	Total
Israël	32,4	40,8
Égypte	22,7	36,2
Jordanie	21,6	35,2
Territoire palestinien occupé	30,9	32,9
Moyen-Orient	..	34,2

Source : International Monetary Fund, 2014b.

Note : Le total est une moyenne des trois années de la période 2012-2014.

La persistance du conflit et la relative faiblesse des dépenses totales illustrent la nécessité de concevoir dans le Territoire palestinien occupé des réformes budgétaires différentes de celles menées dans d'autres pays dont la situation est normale ou qui sortent d'un conflit. Les réformes passent avant tout par le démantèlement de la structure économique et du cadre directif imposés et renforcés par l'occupation. Pour les mener à bien, il faut notamment au préalable lever tous les obstacles au développement socioéconomique, à la production et au commerce. Par exemple, l'un de ces obstacles, qui influe directement sur la situation budgétaire de l'Autorité nationale palestinienne, est la fuite des ressources fiscales

palestiniennes vers Israël, phénomène que la CNUCED a expliqué et dont celle-ci a énuméré neuf sources, à savoir :

- a) Les « fuites » de recettes fiscales prélevées par Israël sur les revenus des Palestiniens travaillant sur son territoire et dans les implantations (en vertu du Protocole de Paris, Israël est tenu de transférer les cotisations de sécurité sociale et les autres recettes à l'Autorité nationale palestinienne, mais ne le fait pas) ;
- b) Les pertes de recettes de seigneurage dues à l'absence de monnaie nationale palestinienne et à l'utilisation du nouveau shekel israélien dans le Territoire palestinien occupé ;
- 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 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, les règles d'origine établies à l'Organisation mondiale du commerce n'étant pas appliquées ;
- g) Les pertes de recettes fiscales dues au rétrécissement de l'assiette fiscale provoqué par l'affaiblissement de l'appareil productif et la perte de ressources naturelles sous l'occupation ;
- h) Les fuites de recettes dues au fait que l'Israël Electric Corporation fournit l'essentiel de l'électricité consommée dans le Territoire palestinien occupé (88 % du total), à la fixation de prix monopolistiques et à l'imposition d'amendes ;
- i) Les fuites liées aux importations indirectes, c'est-à-dire aux biens importés d'autres pays dans les ports israéliens, mais destinés au Territoire palestinien occupé. La perte est due dans ce cas à la retenue par Israël des recettes douanières provenant de ces marchandises sans transfert à l'Autorité nationale palestinienne, sous prétexte que celles-ci sont produites en Israël et non pas dans un autre pays.

La CNUCED (2013) a examiné les fuites décrites sous l’alinéa i) et les a estimées en moyenne à 3,6 % du PIB et 17,1 % du total des recettes fiscales palestiniennes en 2010-2011. L’ampleur de cette seule source laisse penser que le montant total des fuites peut être suffisamment élevé pour couvrir la totalité du déficit budgétaire.

B. Éléments d’un programme de transformation structurelle

L’existence d’un déficit de ressources, qui a caractérisé en permanence le Territoire palestinien occupé pendant cinquante ans, témoigne de la distorsion structurelle de l’économie. Si le développement s’accompagne généralement d’une diminution de la part relative de l’agriculture dans le PIB et d’une augmentation de la part de l’industrie, l’agriculture palestinienne a décliné tandis que le secteur industriel stagnait²¹. Ce développement faussé transparaît dans le fait que l’agriculture et l’industrie représentent moins d’un cinquième du PIB, contre un tiers dans les pays arabes voisins²². Pour remédier à cette distorsion, il faut redynamiser les secteurs agricole et industriel. La revitalisation de ces secteurs à forte intensité de main-d’œuvre aura pour effet de réduire le déficit de ressources en créant des revenus et des emplois, en diminuant les transferts sociaux de l’Autorité nationale palestinienne et en réduisant la dépendance à l’égard des importations, de l’aide extérieure et de l’épargne étrangère.

1. Revitaliser le secteur agricole

Le recul du secteur agricole est lié à deux facteurs. Premièrement, le secteur n’a pas bénéficié d’un ordre de priorité élevé dans le programme de reconstruction et de développement que l’Autorité nationale palestinienne a mis en œuvre en 1995-2000. Au début de la période d’autonomie limitée, les décideurs influents de l’Autorité projetaient de faire de l’économie palestinienne un centre régional financier, commercial et touristique. Les exemples de Singapour et de Hong Kong (Chine) étaient souvent mentionnés comme modèles de développement. En outre, l’élargissement des implantations et la confiscation des ressources naturelles palestiniennes par la puissance occupante ont créé un environnement défavorable

²¹ Alors que la part de l’agriculture dans le PIB était supérieure à 28 % en 1975, elle a diminué régulièrement pour atteindre 4,4 % en 2014 (UNCTAD, 2016). Les mesures prises par la puissance occupante ont systématiquement détruit l’infrastructure agricole et les ressources en eau (pour faire le point sur ces mesures, voir UNCTAD 2015b). Le secteur manufacturier a représenté 20 % du PIB en 1995, mais est tombé à 14 % en 2014.

²² En 2011, la contribution de l’agriculture et de l’industrie au PIB s’établissait à 17,3 %, contre 52,1% en Égypte, 44,3 % en Syrie et 35,3 % en Jordanie.

au développement agricole. Parmi les restrictions israéliennes frappant le secteur agricole figurent notamment le refus de laisser les Palestiniens avoir accès à l'eau, la confiscation de terres, la construction du mur de séparation entre les villages et les cultures, la destruction d'arbres et de récoltes, la démolition d'habitations et d'actifs productifs et la restriction de la circulation des travailleurs et des biens palestiniens au moyen de points de contrôle, de barrages routiers et de tranchées (UNCTAD, 2015b).

Pour revitaliser le secteur agricole, il faut donner la priorité au renforcement des capacités du secteur et de son aptitude à offrir des emplois productifs à un plus grand nombre de travailleurs palestiniens. Pour atteindre cet objectif, diverses propositions sont formulées dans une stratégie générale publiée par le Ministère de l'agriculture (2010), dans laquelle sont abordés tous les aspects connexes : ressources humaines, compétences techniques, terre, eau, infrastructure, cadre juridique et institutionnel, et commerce agricole.

2. Développer le secteur manufacturier : les étapes de la transformation structurelle

La revitalisation du secteur manufacturier palestinien pourrait commencer par la substitution progressive des importations grâce à la promotion de la production de biens manufacturés non durables relativement simples qui étaient fabriqués sur place avant l'occupation. D'après l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (1984), avant l'occupation, 50 % des importations palestiniennes provenant d'Israël étaient produites localement, notamment la plupart des biens non durables tels que les vêtements, les chaussures, les articles de maroquinerie, les boissons gazeuses, le mobilier, les matériaux de construction et les produits pharmaceutiques.

Au début de la transformation structurelle du secteur manufacturier, une approche « d'industrialisation axée sur la substitution des importations simples » pourrait être utilisée. Deux points importants devraient être pris en considération à ce sujet. Premièrement, cette étape devrait porter uniquement sur la plupart des produits agro-industriels, qui sont à forte intensité de main-d'œuvre et qui permettent à la fois une diminution du chômage et un transfert de la main-d'œuvre du secteur agricole à la production industrielle. Deuxièmement, la plupart des entreprises agro-industrielles palestiniennes ont recours à des intrants importés, ce qui affaiblit les liens noués entre l'industrie et la production agricole intérieure. La raison en est que les intrants locaux sont produits par un grand nombre de petits exploitants qui ne font pas partie de coopératives et n'ont pas les capacités de

fournir en temps voulu les produits dont les entreprises ont besoin. Le secteur public devrait donc jouer un rôle de premier plan dans le renforcement des liens noués entre les entreprises agro-industrielles et l'agriculture locale, afin de stimuler la croissance dans les deux secteurs. Il peut y parvenir en instaurant un cadre institutionnel dans lequel les petits exploitants mettent en commun leurs ressources et acquièrent la capacité de faire face à la demande des entreprises agro-industrielles. Les domaines d'expansion possibles sont la production de vin et le tannage ainsi que les produits laitiers, les fruits frais et les légumes surgelés (Ministry of Agriculture, 2010).

Le stade de l'industrialisation axée sur la substitution des importations simples a ses limites en tant que moteur de croissance et de développement. Lorsque la plupart des importations de biens de consommation non durables potentiellement viables ont été remplacées par des produits locaux, la question se pose de savoir ce qui peut être fait pour garantir une industrialisation et une croissance durables. L'expérience acquise dans divers pays depuis le début des années 1950 laisse penser que l'étape de l'industrialisation axée sur la substitution des importations simples ne devrait pas englober la production de biens durables (industrialisation axée sur la substitution des importations lourdes ou secondaires). Il peut en résulter un problème de balance des paiements qui retarde la croissance et empêche le développement si, à ce premier stade, la composition des importations varie sans que leur volume varie, réduisant ainsi la part des biens de consommation et accroissant celle des biens d'équipement et des biens intermédiaires nécessaires pour soutenir l'industrialisation axée sur la substitution des importations.

Une industrialisation axée sur une substitution plus poussée des importations implique une augmentation des importations totales sans hausse immédiate des exportations, ce qui peut déboucher sur une pénurie de devises et une industrialisation inopérante, à l'abri de murs tarifaires et d'autres mesures de protection. L'expérience des États d'Asie de l'Est montre qu'une meilleure stratégie d'industrialisation pourrait être de remplacer la substitution des importations simples par la substitution des exportations simples²³. Il est possible d'engager une phase de substitution des importations pendant une période prédéterminée, après laquelle les entreprises doivent faire face à la concurrence étrangère. Les entreprises qui survivent à la concurrence des biens importés

²³ L'expression « substitution des exportations simples » est plus restreinte que l'expression générale « promotion des exportations » et implique l'extension aux marchés extérieurs de la production de biens dans le cadre d'une industrialisation axée sur la substitution des importations simples.

pourraient ainsi augmenter leur production et exporter à l'étranger. Le secteur public a un rôle important à jouer en encourageant ce processus par l'adoption de mesures de promotion des exportations, notamment sous la forme d'une aide à la commercialisation à l'international, de politiques monétaires et de politiques de change garantissant la stabilité et la compétitivité des prix, ainsi que de subventions à la formation et à la recherche-développement.

Compte tenu de la petite taille du marché palestinien et du fait qu'il existe un petit nombre d'entreprises dans chaque secteur, l'acquisition de la capacité d'être compétitif sur les marchés mondiaux ne peut se faire sans une intervention déterminée et prompte de l'Autorité nationale palestinienne, qui doit aider à faciliter les exportations afin de réaliser rapidement des économies d'échelle. L'augmentation des exportations totales aiderait ainsi à financer une hausse des importations, un accroissement constant du nombre d'emplois, le transfert de la main-d'œuvre agricole vers l'industrie ainsi que l'adoption de méthodes nouvelles et améliorées de production.

Un autre enseignement tiré des précédentes tentatives de transformation structurelle est que le volume des exportations n'est pas le seul facteur pertinent. Les exportations de biens dont l'élasticité de la demande par rapport au revenu est faible n'augmentent pas rapidement dans le temps. Par contre, les produits d'exportation sensibles à l'instabilité des prix des produits de base rendent l'économie excessivement vulnérable aux chocs extérieurs. Par conséquent, après avoir tiré le maximum de l'exportation d'articles manufacturés non durables relativement simples, la stratégie à suivre devrait être de commencer à privilégier la qualité de nouveaux produits au lieu de se soucier exclusivement du volume. Il faudrait s'efforcer d'acquérir des avantages concurrentiels dans la production de biens qui ont davantage de chances d'être plus rémunérateurs dans le temps, notamment les produits électroniques, les logiciels, les biotechnologies, la robotique, les machines-outils ainsi que le matériel de sport et de loisirs. La production de ces biens n'exige ni l'allocation de grandes quantités de capitaux ni la disponibilité de ressources naturelles. Elle exige par contre l'aptitude à accumuler du capital humain, la capacité d'apprendre de nouvelles techniques et l'adoption de méthodes modernes d'organisation de la production. Pour acquérir ce type de connaissances, il faut adopter une stratégie nationale de développement technologique bien définie.

3. Adopter une stratégie nationale de développement technologique

Les études théoriques et empiriques de la croissance ont fait ressortir le capital technologique et humain comme facteurs complémentaires fondamentaux influant sur le montant du revenu par habitant et le taux de croissance économique. Il s'agit de l'un des messages essentiels des théories récentes de la croissance endogène, étayées par des travaux empiriques. Selon Everson et Westphal (1995), par exemple, aucun des pays moins développés n'a à ce jour enregistré une croissance économique rapide sans réaliser des investissements technologiques constants. D'après Dore (1984), pour que la technologie soit bien intégrée dans le processus de production national, il faut passer par les deux étapes suivantes : acquisition de capacités indépendantes d'apprentissage technologique par une communauté scientifique nationale capable de comprendre, de traiter, d'adopter et d'adapter des connaissances technologiques produites à l'étranger, y compris des machines et des outils, aux conditions locales ; et acquisition de capacités indépendantes de création de technologies qui permettent à la communauté scientifique nationale de mener ses propres recherches et de concevoir ses propres expériences pour améliorer les connaissances et le réservoir national de technologies.

Dans le contexte palestinien, le secteur public doit impérativement jeter les bases des institutions nécessaires à l'acquisition de capacités indépendantes d'apprentissage technologique, afin de mener à bien un processus d'industrialisation axée sur la substitution des importations simples qui laisserait ensuite la place à la substitution des exportations. D'où la nécessité d'accroître de manière considérable les ressources allouées à l'éducation, surtout à la science et à l'ingénierie. Il faudrait aussi augmenter de manière notable les subventions aux dépenses de recherche-développement du secteur privé. L'acquisition de capacités indépendantes d'apprentissage technologique ne saurait se faire sans la poursuite des réformes institutionnelles indispensables dans le contexte palestinien, y compris celles du cadre juridique et institutionnel, qui créeraient une structure d'incitations dans laquelle les travailleurs seraient encouragés à chercher un emploi dans les domaines d'activité les plus productifs au lieu de rechercher une rente. Comme l'a écrit Radhakrishna, les personnes, et non pas les outils, sont les véritables agents du transfert et de la diffusion de la technologie. Il faut un système d'incitation et d'appui approprié pour que les personnes puissent faire carrière dans les domaines où leurs talents pourraient contribuer le plus au développement.

C. Conclusions

L'un des principaux thèmes de cette étude, qui ressort de l'analyse du problème fondamental de l'économie palestinienne, a trait à l'existence d'un écart notable entre le revenu et la production. Cette distorsion est la conséquence directe des mesures prises pendant la période d'occupation directe de 1967 à 1994, autorisant les travailleurs palestiniens à gagner leur subsistance en dehors du Territoire palestinien occupé, principalement en travaillant en Israël. Des mesures restrictives ont également été imposées sur la production et l'investissement intérieurs. Au cours des deux dernières décennies (1994-2014), les contraintes politiques ont empêché l'Autorité nationale palestinienne d'améliorer l'environnement économique et de sortir l'économie palestinienne d'un état de dépendance dans lequel l'augmentation des dépenses, quelle que soit leur provenance – ménages, entreprises, pouvoirs publics –, n'a finalement pas eu beaucoup d'effet, sauf celui d'accroître les importations de produits israéliens. Il ressort de l'analyse du déficit de ressources que :

- a) Le déficit de ressources est lié aux trois déficits suivants : déficit commercial ; déficit épargne-investissement ; déficit budgétaire ;
- b) Une analyse statistique descriptive utilisant le test de causalité de Granger ne permet pas d'étayer l'opinion selon laquelle le déficit budgétaire est à l'origine du déficit commercial ;
- c) Il existe deux indicateurs du déficit de ressources, qui ont trait respectivement : au revenu – correspondant à l'écart entre le revenu national disponible brut et le PIB en pourcentage du PIB ; à la main-d'œuvre – correspondant à l'écart entre la main-d'œuvre disponible et le nombre de personnes employées dans l'économie intérieure en pourcentage de la population active totale ;
- d) Les données indiquent que dans les conditions actuelles de l'occupation, il existe une corrélation négative entre les deux indicateurs, laissant apparaître une relation inverse entre le chômage et la dépendance à l'égard des sources extérieures de revenus. Une baisse du chômage entraînerait donc une dépendance accrue à l'égard des revenus extérieurs et vice versa, ce qui implique qu'aucune des politiques classiques de réduction ou de réorientation des dépenses n'aura d'incidence notable sur le déficit commercial. Il est important de noter que les données montrent aussi que la politique

classique d'assainissement des finances publiques ne réussira pas à réduire le déficit budgétaire ;

- e) Le seul moyen réaliste de combler le déficit de ressources est de lancer un programme global visant à lever les multiples contraintes pesant sur l'économie palestinienne et, au bout du compte, de mettre fin à l'occupation. Certains éléments de ce programme, destinés à revitaliser le secteur agricole, à développer le secteur manufacturier et à élaborer une stratégie nationale de développement technologique, sont analysés dans la présente étude.

Appendice

Test de causalité du double déficit dans le Territoire palestinien occupé

Le test de Granger appliqué à l'hypothèse du double déficit de l'économie palestinienne évalue le sens du lien de causalité entre le déficit budgétaire (BD) et le déficit commercial (TD) à partir de données annuelles pour 1995-2014 et de données trimestrielles pour 2007-2014. Il est appliqué deux fois, une première fois pour chaque ensemble de données, avec les équations de régression suivantes :

$$BD_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i BD_{t-i} + \sum_{j=1}^n \beta_j TD_{j-t} + u_{1t} \quad (1)$$

$$TD_t = \sum_{j=1}^n \lambda_j TD_{j-t} + \sum_{j=1}^n \delta_j BD_{j-t} + u_{2t} \quad (2)$$

Sur la base des résultats de régression, le test F est le suivant :

$$F = \left(\frac{RSS_R - RSS_{UR}}{m} \right) / \left(\frac{RSS_{UR}}{n-k} \right)$$

RSS_R est la somme résiduelle restreinte des carrés

RSS_{UR} est la somme résiduelle non restreinte des carrés²⁴

m est égal au nombre de variables décalées

k est égal au nombre de paramètres estimés dans la régression non restreinte

Les hypothèses nulles testées sont les suivantes :

H_{10} : BD n'est pas la cause de TD selon le test de Granger

H_{20} : TD n'est pas la cause de BD selon le test de Granger

L'hypothèse nulle est rejetée lorsque la valeur p du test F est inférieure à 5 %. La première hypothèse nulle équivaut à tester $\sum \beta_j = 0$ et la seconde équivaut à tester $\sum \delta_j = 0$. Avant de procéder au test, les deux variables sont testées sur le plan de la stationnarité.

Le tableau A.1 montre que les séries annuelles de BD et les séries trimestrielles de TD ne sont pas stationnaires alors que toutes les premières différences le sont, contrairement au niveau des variables. Il ressort du tableau A.2 que l'application du test de Granger aux deux séries (à la première différence)

²⁴ Par « non restreinte » on entend une estimation établie en suivant la procédure ordinaire de régression des moindres carrés, et par « restreinte » on entend une estimation établie avec un modèle contenant n'importe quel nombre de variables explicatives et une ou plusieurs restrictions linéaires d'égalité.

implique de ne pas rejeter les deux variables nulles au niveau de signification de 5 %. Les données indiquent donc qu'il n'existe pas de lien de causalité entre les deux variables selon le test de Granger.

Tableau A.1
Test de Dickey-Fuller augmenté
(Valeur P)

Hypothèse nulle	Données trimestrielles		Données annuelles	
	Niveau	Première différence	Niveau	Première différence
BD a une racine unitaire	0,0002	0,0000	0,05198	0,0014
TD a une racine unitaire	0,0630	0,0000	0,03643	0,0001

Note : Calculs d'après EViews 8. L'hypothèse nulle est rejetée lorsque la valeur p du test F est inférieure à 5 %.

Tableau A.2
Test de causalité de Granger
(valeur P)

Hypothèse nulle	Données trimestrielles (28) (4)	Données annuelles (18) (2)
BD n'est pas la cause de TD selon le test de Granger	0,1000	0,9578
TD n'est pas la cause de BD selon le test de Granger	0,8407	0,1672

Note : Calculs d'après EViews 8. L'hypothèse nulle est rejetée lorsque la valeur p du test F est inférieure à 5 %. Les chiffres entre parenthèses indiquent respectivement le nombre d'observations et le nombre de décalages.

Références

- Abed GM and Tazi A (1994). Laying the foundation: A fiscal system for Palestinian autonomy. *Finance Development*. 31(3):14–17.
- Adam C, Cobham D and Kanafani N (2004). Budgetary and fiscal policy. In: Cobham D and Kanafani N, eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. Routledge. Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:64–94.
- Alkswani MA (2000). The twin deficits phenomenon in petroleum economy: Evidence from Saudi Arabia. Presented at the Seventh Annual Conference of the Economic Research Forum. Amman. 26–29 October.
- Barro R (1991). The Ricardian model of budget deficits. In: Rock JM, ed. *Debt and the Twin Deficits Debate*. Mayfield Publishing Company. Mountain View, California, United States.
- Bartolini L and Lahiri A (2006). Twin deficits, twenty years later. *Current Issues in Economics and Finance*. 12(7).
- Dessus S and Bulmer ER (2004). The choice of trade regime depends on multiple other factors. In: Cobham D and Kanafani N, eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. Routledge. Abingdon, United Kingdom:12–37.
- Diwan I and Shaban RA (1999). *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*. Palestine Economic Policy Research Institute-MAS and the World Bank. Washington, D.C.
- Dore R (1984). Technological self-reliance: Sturdy ideal or self-serving rhetoric. In: Fransman M and King K, eds. *Technological Capability in the Third World*. Palgrave Macmillan. London:65–80.
- Dumas J-P (1999). Fiscal Leakage in the West Bank and Gaza Strip, MEDA [Mesures d'Accompagnement] Team, MEDA Programme, European Union Directorate General 1B.
- Eichengreen B (2006). The new economy, the dark matter, the savvy investor and the standard analysis. *Journal of Policy Modeling*. 28(6):645–652.
- El-Hodhad SJ (2010). Financial leakage of the Palestinian Authority's treasury and its relationship with the indirect imports. An-Najah National University. Available at

<https://scholar.najah.edu/content/financial-leakage-palestinian-authoritys-treasury-and-its-relationship-indirect-imports> (accessed 10 January 2017).

- El-Jafari MK and Al-Ardah N (2002). The impact of Palestinian trade and fiscal policies on trade and budget deficits. Palestine Economic Policy Research Institute-MAS. Ramallah.
- El-Namrouty KA and Saidam AM (2015). The effects of budget deficit on current account: Case study (Palestinian territories 1996–2012). *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*. 3(1):57–67.
- Evans P and Hasan I (1994). Are consumers Ricardian? Evidence for Canada. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. 34(1):25–40.
- Evenson RE and Westphal LE (1995). Technological change and technology strategy. In: Behrman J and Srinivasan TN, eds. *Handbook of Development Economics, Volume 3A*. Elsevier. Amsterdam:2209–2299.
- Hashemzadeh N and Wilson L (2006). The dynamics of current account and budget deficits in selected countries in the Middle East and North Africa. *International Research Journal of Finance and Economics*. 5:111–129.
- Hatemi A and Shukur G (2002). Multivariate-based causality tests of twin deficits in the United States. *Journal of Applied Statistics*. 29(6):817–824.
- International Monetary Fund (1994). *Government Finance Statistics Yearbook, 1994*. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2014a). West Bank and Gaza: Report on macroeconomic developments and outlook.
- International Monetary Fund (2014b). World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties. Washington, D.C.
- Kaufmann S, Scharler J and Winckler G (2002). The Austrian current account deficit: Driven by twin deficits or by intertemporal expenditure allocation? *Empirical Economics*. 27:529–542.
- Krugman P and Obstfeld M (1994). *International Economics: Theory and Policy, Third Edition*. Harper Collins. New York, United States.
- Leachman LL and Francis B (2002). Twin deficits: Apparition or reality? *Applied Economics*. 34(9):1121–1132.

- Merza E, Mohammad A and Bashayreh A (2012). The relationship between current account and government budget balance: The case of Kuwait. *International Journal of Humanities and Social Science*. 2(7):168–177.
- Metaxas PE and Weber EJ (2013). An Australian contribution to international trade theory: The dependent economy model. Discussion Paper No. 14.02. Business School, University of Western Australia.
- Naqib F (1996). A preliminary evaluation of the tax system in the West Bank and Gaza Strip. Palestine Economic Policy Research Institute-MAS. Ramallah.
- Naqib F (2015). Economic relations between Palestine and Israel during the occupation era and the period of limited self-rule. Economic Research Forum.
- Nickel C and Vansteenkiste I (2008). Fiscal policies, the current account and Ricardian equivalence. European Central Bank Working Paper Series No. 935. Available at <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp935.pdf> (accessed 10 January 2017).
- Office of the Quartet Representative (2014). Gaza: Opportunities for reconstruction and economic development. Available at: https://unispal.un.org/pdfs/QuarRep_GazaEconRpt.pdf (accessed 10 January 2017).
- Palestine Economic Policy Research Institute-MAS (2015). Background paper. Round table 4 on the recent amendments to the income tax law. 17 June.
- Palestinian Ministry of Agriculture (2010). *Agriculture Sector Strategy: A Shared Vision 2011–2013*. Available at http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=3991 (accessed 10 January 2017).
- Piersanti G (2000). Current account dynamics and expected future budget deficits: Some international evidence. *Journal of International Money and Finance*. 19(2):255–271.
- Radhakrishna K, ed. (1980). *Science, Technology and Global Problems: Views from the Developing World*. Pergamon Press. Oxford, United Kingdom.
- Saidam AM (2014). The effect of budget deficit on current account: Case study (Palestinian territories 1996–2012). The Islamic University of Gaza. Available at <http://library.iugaza.edu.ps/thesis/113006.pdf> (accessed 10 January 2017).
- Sen A (2015). The economic consequences of austerity. *New Statesman*. 4 June.
- Summers LH (1998). Tax policy and international competitiveness. In: Frankel JA, ed. *International Aspects of Fiscal Policies: National Bureau of Economic Research Conference Report*. University of Chicago Press. Chicago, United States:349–386.

- UNCTAD (1996). Prospects for sustained development of the Palestinian economy: Strategies and policies for reconstruction and development.
- UNCTAD (1988). Assistance to the Palestinian people. TD/B/1183. Geneva. 8 August.
- UNCTAD (1989). Assistance to the Palestinian people. TD/B/1221. Geneva. 19 July.
- UNCTAD (1990). Assistance to the Palestinian people. TD/B/1266. Geneva. 7 August.
- UNCTAD (2013). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/60/3. Geneva. 8 July.
- UNCTAD (2014). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/61/3. Geneva. 7 July.
- UNCTAD (2015a). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/62/3. Geneva. 6 July.
- UNCTAD (2015b). *The Besieged Palestinian Agricultural Sector*. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/63/3. Geneva. 28 September.
- United Nations Industrial Development Organization (1984). *Survey of the Manufacturing Industry in the West Bank and Gaza Strip*. Vienna.
- Winner LE (1993). The relationship of the current account balance and the budget balance. *The American Economist*. 37(2):78–84.
- World Bank (1993a). *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace, Volume 2: The Economy*. Washington, D.C.
- World Bank (1993b). *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace, Volume 3: Private Sector Development*. Washington, D.C.
- World Bank (2004a). Disengagement, the Palestinian economy and the settlements. Issues paper.
- World Bank (2004b). Four years: Intifada, closures and Palestinian economic crisis – an assessment.

World Bank (2013). Fiscal challenges and long-term economic costs. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. 19 March.

Zamanzadeh A and Mehrara M (2011). Testing twin deficits hypothesis in [the Islamic Republic of] Iran. *Interdisciplinary Journal of Research in Business*. 1(9):7–11.

