CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

ÉCONOMIE PALESTINIENNE : BILAN DE LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE ET PERSPECTIVES

NATIONS UNIES

Genève, 2001

Distr.
GÉNÉRALE

UNCTAD/GDS/APP/1
19 janvier 2001

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

ÉCONOMIE PALESTINIENNE : BILAN DE LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE ET PERSPECTIVES*

Résumé

La présente étude a pour objet d'examiner les résultats économiques et le développement institutionnel du territoire palestinien depuis 1994, en dressant un bilan des premières réformes institutionnelles et en tenant compte des obstacles persistants que les autorités doivent surmonter et de la nécessité d'élaborer une vision stratégique du développement palestinien. Si l'Autorité palestinienne a réalisé des avancées concrètes dans plusieurs domaines touchant l'économie, le processus de réforme engagé doit être énergiquement mis en œuvre et approfondi dans les années qui viennent. Il est indispensable de poursuivre la réforme du cadre réglementaire pour remédier aux faiblesses structurelles d'une économie sortant d'une longue période d'occupation, et définir parallèlement les orientations du développement économique national.

Des mesures doivent être prises pour atténuer les risques d'instabilité macroéconomique et d'inefficacité microéconomique, notamment en encourageant l'épargne, l'investissement et les exportations et en jugulant les pratiques monopolistiques qui se font jour. L'examen des arrangements monétaires en vigueur met en évidence différentes options possibles pour l'avenir. Les relations commerciales entre Israël et la Palestine continueront d'avoir des incidences politiques et économiques profondes; elles devraient renforcer et non pas affaiblir les capacités d'orienter et de gérer de manière indépendante l'économie palestinienne. Par ailleurs, les accords commerciaux entre la Palestine et ses partenaires devraient tenir compte des impératifs dynamiques et des étapes successives du programme palestinien de reconstruction et de développement.

Le moment est venu d'élaborer une vision stratégique du développement palestinien dans le but explicite de mettre en place un cadre permettant de définir les priorités économiques et les étapes à suivre pour atteindre progressivement les objectifs fixés. Ce cadre doit tenir compte de la situation objective de l'économie palestinienne, viser à satisfaire les aspirations de la population palestinienne et s'inspirer des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays en matière de développement. Étant donné que tous ces points doivent d'abord être examinés par les Palestiniens, des questions importantes influant sur l'élaboration de la politique palestinienne de développement économique sont mises en évidence dans la présente étude.

* La présente étude a été établie par le secrétariat de la CNUCED à partir de la contribution d'un consultant, le professeur Fadle Naqib (Université de Waterloo, Canada). Les vues présentées dans le document n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

TABLE DES MATIÈRES

Page

Chapitre I

ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE PENDANT LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE 6

A. Principaux progrès en matière économique 6
1. Un nouveau cadre favorable à l'activité économique 6
2. Relations avec les donateurs et accords commerciaux 7

B. Redressement de l'économie palestinienne pendant la période intérimaire : fortes attentes et obstacles imprévus 8

C. Résultats économiques récents (1996-1999) 9
1. Population, main-d'œuvre et emploi 10
2. Indicateurs macroéconomiques 10
3. Investissement et activité bancaire 12
4. Commerce extérieur 13

Chapitre II

PRINCIPALES RÉALISATIONS DE L'AUTORITÉ PALESTINIENNE ET TÂCHES INACHEVÉES DE LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE 15

A. Développement des institutions et de la législation 15

B. Développement de l'infrastructure 17
1. Infrastructure 17
2. Éducation et santé 18
3. Développement des ressources humaines 20

C. Ressources pour la reconstruction et le développpement 21
1. Donateurs 21
2. Fiscalité et autres recettes de l'État 22
3. Budget de l'État et dette publique 23

Chapitre III

PERSISTANCE DES OBSTACLES À UN DÉVELOPPEMENT SOUTENU DE L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE 25

A. Créer un cadre économique général favorable 26
1. Régler la question du statut définitif 26
2. Gouvernance et création d'institutions économiques nationales 26
3. Éviter l'instabilité macroéconomique 27
4. Réduire les facteurs d'inefficacité 27

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

B. Mettre en place les régimes financiers et commerciaux les plus favorables 28
1. Arrangements monétaires futurs 28
2. Arrangements commerciaux futurs 30

Chapitre IV

EN GUISE DE CONCLUSION : QUEL DÉVELOPPEMENT POUR LA PALESTINE ? 34

Notes 38

Chapitre I

ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE PENDANT LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE

La mise en œuvre, à partir de mai 1994, des arrangements intérimaires d'autonomie palestinienne en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, en application des accords israélo-palestiniens, a eu deux effets antagoniques sur l'économie palestinienne. La création d'une autorité autonome se fixant comme objectifs la reconstruction et la croissance a été un événement positif qui a inspiré confiance et contribué à l'essor des secteurs public et privé. Toutefois, les violences sporadiques, les fermetures répétées des frontières, la construction d'implantations et l'incertitude persistante au sujet des questions relatives au "statut définitif" ont freiné l'activité économique pendant de longues périodes et ont aggravé la méfiance et l'incertitude. Leurs effets ont été prépondérants pendant la plus grande partie de la période considérée, l'économie palestinienne continuant d'enregistrer une croissance inférieure à son potentiel, comme cela avait été le cas pendant la longue période d'occupation.

En effet, en 1996-1997, l'activité a nettement fléchi, entraînant une forte augmentation du chômage et un accroissement de la pauvreté. Après 1997, la situation économique s'est quelque peu améliorée, les perturbations causées par les fermetures de frontières étant moins nombreuses et la situation politique évoluant favorablement. Toutefois, l'impasse dans laquelle se trouvaient les relations entre Israël et l'Autorité palestinienne et l'arrêt du processus de paix jusqu'en 1999 ont accru l'incertitude, pénalisant l'investissement et la croissance. Le présent chapitre donne un bref aperçu de l'évolution générale de l'économie du territoire palestinien occupé[1], notamment pendant la période 1997-1999. Il illustre, sans être exhaustif, les principales réalisations et les lacunes persistantes, qui font désormais l'objet d'un large consensus international.

A. Principaux progrès en matière économique

1. Un nouveau cadre favorable à l'activité économique

La mise en place de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et dans la bande de Gaza a permis de modifier profondément les conditions économiques. Même si toutes les restrictions imposées pendant l'occupation n'ont pu être supprimées rapidement, des changements positifs ont eu lieu et ont contribué à améliorer la situation économique, notamment :

- La mise en place d'une autorité nationale, qui a commencé à s'attaquer à la réglementation restrictive des activités économiques imposée pendant l'occupation[2];

- La levée d'un certain nombre d'obstacles à l'investissement intérieur et étranger grâce à l'adoption de nouvelles lois et réglementations favorisant l'investissement et accordant des avantages fiscaux[3];

- L'introduction d'une nouvelle réglementation pour les entreprises privées, qui stimule l'investissement privé, en particulier dans les communications, le tourisme et les services. Plusieurs grandes sociétés de portefeuille palestiniennes d'envergure internationale ont été créées et ont commencé à exercer leurs activités dans divers domaines; leur capital provient essentiellement d'expatriés palestiniens et de ressources intérieures;

- L'amélioration de l'intermédiation financière, le nouveau marché boursier, qui a commencé à fonctionner fin 1996, arrivant à maturité;

- La levée des restrictions imposées avant 1994 sur les banques palestiniennes et arabes et la mise en place de l'Autorité monétaire palestinienne, qui a transformé le secteur financier[4];

- L'essor considérable de l'activité économique du secteur public, caractérisé par une augmentation rapide des effectifs répondant à l'obligation urgente de fournir les services publics négligés pendant l'occupation, d'assurer la sécurité publique et de réduire le chômage en créant des emplois de fonctionnaires;

- L'existence d'un cadre opérationnel - quoique laissant à désirer - régissant les relations commerciales extérieures, qui a permis de diversifier les courants d'échanges palestiniens.

2. Relations avec les donateurs et accords commerciaux

Pendant la période intérimaire, les ressources financières reçues des pays donateurs ont constitué une source importante d'assistance pour l'Autorité palestinienne (voir le chapitre II). Si cette aide est allée en partie au financement de mesures d'urgence visant à absorber les chocs à court terme causés par les fermetures de frontières, elle a aussi été affectée à de grands projets de développement, tels que l'amélioration d'un certain nombre de services publics et la construction d'infrastructures importantes (aéroports, port maritime et zones industrielles).

Afin d'orienter les ressources financières des bailleurs de fonds internationaux, l'Autorité palestinienne a présenté, à l'occasion de réunions annuelles avec les donateurs, des plans d'investissement public définissant les priorités de projets à long terme et servant de base aux financements extérieurs[5]. Elle a élaboré un plan de développement palestinien plus complet pour 1999-2003, qui a contribué à mieux organiser ses relations avec les donateurs. Elle y définit les projets d'investissement à mener au cours des cinq années considérées, d'un coût total de 2 700 millions de dollars environ, dont la moitié est consacrée aux infrastructures. La priorité est donnée à la distribution d'eau, à l'assainissement, aux transports et à l'énergie. Un quart du budget total des investissements publics est alloué à la mise en valeur des ressources humaines et doit servir à améliorer la situation dans les trois sous-secteurs que sont l'éducation, la santé et les conditions de vie dans les camps de réfugiés. Quelque 17 % du budget sont affectés à la mise en place d'un environnement favorable aux secteurs productifs (agriculture, industrie et tourisme) et 9 % au renforcement des capacités institutionnelles[6].

Compte tenu des dimensions réduites du territoire palestinien, dont les relations économiques régionales et internationales ont été entravées pendant des dizaines d'années, le développement des échanges avec les marchés régionaux et mondiaux est essentiel pour réduire le degré de dépendance commerciale à l'égard d'Israël, ainsi que pour parvenir à une croissance et à un développement équilibrés. Cette préoccupation est au cœur des efforts que l'Autorité palestinienne déploie pour négocier des accords commerciaux avec différents pays et régions et pour accroître les échanges en investissant davantage dans les infrastructures de transport.

Une réalisation importante a été la signature d'accords de libre-échange avec l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE) en 1996 et 1998 respectivement. En outre, les États-Unis ont accordé un traitement préférentiel aux exportations

palestiniennes en 1996, et des arrangements de libre-échange ont été conclus entre l'Autorité palestinienne et le Canada en 1999. Par ailleurs, l'Autorité palestinienne s'est efforcée de réintégrer la sphère économique arabe : elle a conclu des accords commerciaux préférentiels avec la Jordanie et l'Égypte et s'apprête à faire de même avec le Maroc, la Tunisie, la Turquie et les Émirats arabes unis. L'ouverture de l'aéroport de Gaza en 1998 et les priorités accordées au relèvement et au développement des infrastructures de transport représentent des contributions importantes à la facilitation du commerce et à la restauration de liens avec le reste du monde.

B. Redressement de l'économie palestinienne pendant la période intérimaire : fortes attentes et obstacles imprévus

Les architectes du Protocole de 1994 relatif aux relations économiques entre Israël et la Palestine prévoyaient que la période intérimaire serait placée sous le signe de la reconstruction et de la croissance. En effet, pour l'Autorité palestinienne, ce texte, malgré ses lacunes flagrantes, était supposé garantir l'instauration de conditions économiques nouvelles et accueillantes contrastant avec celles de la période d'occupation. Cet espoir était étayé par trois facteurs importants, qui, selon les responsables, devaient suffire à donner les moyens à l'Autorité palestinienne d'adopter une politique économique axée sur la croissance et le développement, à savoir :

- L'attente qu'une nouvelle ère de paix et de coopération serait caractérisée par une politique d'ouverture des frontières permettant aux Palestiniens d'exporter leurs services de main-d'œuvre en Israël et d'accroître ainsi leur revenu pendant la période intérimaire;

- La conviction que la levée des restrictions imposées pendant l'occupation, conjuguée à la fin de la confiscation des terres et du développement des implantations, instaurerait un climat exempt de conflits et de luttes, dans lequel les secteurs public et privé jouiraient d'une plus grande liberté et seraient exposés moins fréquemment à des distorsions et à des détournements de ressources[7];

- L'engagement de la communauté internationale d'apporter, à l'appui de l'effort palestinien de reconstruction et de développement, des ressources financières considérées comme un moyen de consolider l'épargne intérieure comme une source de devises.

Toutefois, l'effet conjugué des facteurs politiques a fini par créer un climat différent de celui qu'avaient espéré les responsables. Les violences, la méfiance et l'incertitude qui ont prévalu pendant plusieurs années ont eu des conséquences néfastes, le Palestinien moyen voyant ses revenus diminuer pendant la période intérimaire, malgré l'évolution positive décrite plus haut[8]. Même si ces échecs n'ont pas empêché les négociations israélo-palestiniennes d'enregistrer finalement des avancées inéluctables, ils ont tempéré la satisfaction de l'opinion publique à l'égard des arrangements économiques et commerciaux de la période intérimaire.

La première victime de cette évolution politique défavorable a été le postulat d'une ouverture des frontières. Pendant toute la période intérimaire, Israël a fermé à plusieurs reprises les frontières, parfois pendant de longues périodes. Diverses frontières étaient concernées : celles entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, celles entre la Cisjordanie et Gaza d'une part et Israël ou le reste du monde d'autre part et celles qui séparent certaines villes et certains villages de Cisjordanie. Ces fermetures ont été à l'origine de pertes économiques considérables car elles ont

interrompu les flux de main-d'œuvre et de marchandises entre le territoire palestinien, Israël et le reste du monde, entraînant une chute de la production et des revenus[9].

Outre le ralentissement économique provoqué par les fermetures de frontières, la poursuite du programme israélien d'implantation a entretenu les conflits et la méfiance[10]. Les relations israélo-palestiniennes sont entrées dans une phase critique en 1996-1997, même si la coopération s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre des accords intérimaires a repris à la faveur de la signature du Mémorandum de Wye River en octobre 1998. Les divergences politiques ont hypothéqué l'application de ce dernier accord, entretenant un climat d'incertitude qui a continué de pénaliser les relations économiques[11]. En juin 2000, les parties ont finalement résolu quatre questions économiques et commerciales relatives à la période intérimaire qui étaient en suspens et avaient été examinées pour la première fois à Wye River.

L'évolution politique défavorable a également annulé l'impact positif des ressources financières injectées dans l'économie par les pays donateurs et a contribué à réduire les entrées prévues d'investissements étrangers. Des ressources destinées aux investissements à long terme ont été affectées à des mesures d'urgence telles que la création d'emplois et le financement du déficit budgétaire de l'Autorité palestinienne. Le report jusqu'en 2000 des négociations sur les questions relatives au statut permanent a fait planer l'incertitude sur l'activité économique, décourageant l'investissement intérieur et étranger malgré les mesures d'incitation prises par l'Autorité palestinienne. Seule la reprise de la mise en œuvre des accords intérimaires à la fin de 1999 a permis de réaffirmer les éléments positifs de ces accords, les négociations atteignant la phase décisive de l'examen des questions relatives au statut définitif, notamment des futures relations économiques.

C. Résultats économiques récents (1996-1999)

Malgré les réformes probantes entreprises pour instaurer des conditions propices pendant la période intérimaire, l'économie palestinienne reste tributaire d'un profil de croissance défavorable qui est la conséquence d'une longue période d'occupation et dont les caractéristiques sont les suivantes : vulnérabilité aux chocs extérieurs, forte dépendance à l'égard des ressources extérieures (revenu des facteurs, transferts de fonds, aide et dette), faibles capacités internes de création d'emplois, distorsions dans l'emploi des ressources économiques, dans la structure de la production et des échanges ainsi que dans les ressources allouées à la santé, à l'éducation et à l'acquisition de connaissances. Ces distorsions continuent de pénaliser l'activité économique, se traduisant par un revenu par habitant peu élevé ainsi que par une augmentation en dents de scie et généralement faible des revenus.

L'économie de la Cisjordanie et de la bande de Gaza a subi plusieurs chocs défavorables pendant les années 90. À la suite de la crise du Golfe, en 1990-1991, des milliers d'expatriés palestiniens ont perdu leur emploi, l'exportation vers des marchés autrefois importants a pratiquement cessé, la production intérieure a reculé et les flux financiers publics et privés ont brusquement chuté. Même si l'économie était sur le chemin de la reprise, les mesures prises par Israël en 1993 concernant les permis de travail et le passage des frontières ont constitué un nouveau frein à l'activité économique. La croissance est repartie en 1994-1995 grâce au regain d'activité des secteurs public et privé, conjugué à la mise en place de l'Autorité palestinienne, à l'impact initial de la levée des restrictions sur les activités économiques et à l'arrivée de l'aide fournie par les donateurs. En 1996, cette croissance a une nouvelle fois été stoppée nette par une récession qui a entraîné un chômage généralisé[12]. Mais l'activité économique s'est ensuite redressée, justifiant des prévisions optimistes pour 1999 et 2000.

Il ne fait pas de doute qu'une petite économie de marché naissante, dont 60 % de la main-d'œuvre est au chômage, travaille en Israël ou exerce un emploi public, doit entreprendre des réformes structurelles et des réorientations profondes. Le cadre politique et économique qui sera mis en place à l'issue de la période intérimaire, et qui reste à définir, devrait permettre à l'Autorité palestinienne de réorienter systématiquement les politiques macroéconomiques et sectorielles en fonction des objectifs généraux de développement économique. Néanmoins, l'apport constant de ressources extérieures et la capacité de mobiliser efficacement les ressources humaines palestiniennes continueront de jouer un rôle essentiel dans la poursuite du programme de reconstruction et de développement au cours de la prochaine décennie, tout en contribuant à créer les conditions d'une croissance soutenue alimentée par les ressources et les capacités internes[13].

1. Population, main-d'œuvre et emploi

Le Bureau central de statistique palestinien (PCBS) estime que la population de la Cisjordanie et de la bande de Gaza était de 2 858 000 habitants environ en 1998[14]. Selon ses prévisions, la population palestinienne résidente devrait dépasser trois millions d'habitants d'ici l'an 2000, ce qui représente un taux d'accroissement annuel de 5,4 %. Elle constitue, avec les trois à quatre millions d'expatriés, un immense réservoir de ressources économiques et humaines dont la future économie nationale palestinienne devrait pouvoir profiter.

Le taux d'activité n'a pas beaucoup évolué ces dernières années (la proportion brute d'actifs est de 41 % environ). Le taux moyen annuel d'emploi a augmenté pour atteindre 78 % en 1998, 15 % de la main-d'œuvre étant sans emploi et 7 % en situation de sous-emploi[15]. Le nombre total de Palestiniens travaillant en Israël et dans les implantations a dépassé 110 000 en 1999, retrouvant le niveau antérieur à 1988. En 1999, l'augmentation des emplois exercés en Israël a été responsable à elle seule d'une baisse du chômage supérieure à 5 %.

Depuis 1997, la hausse du taux d'emploi intérieur a été répartie quasiment à égalité entre le secteur public et le secteur privé. Fin 1999, les 104 000 fonctionnaires palestiniens occupaient environ 20 % du nombre total d'emplois. La capacité de l'économie nationale d'absorber une part de plus en plus grande de sa main-d'œuvre en période d'expansion est mise en évidence dans les données préliminaires relatives à 1999[16]. Celles-ci confirment que la proportion de Palestiniens allant travailler en Israël est restée importante dans le nombre total d'emplois, mais que sur 10 emplois nouveaux créés en 1999, six l'ont été sur le territoire palestinien, dont près des trois quarts dans le secteur privé.

2. Indicateurs macroéconomiques

Après avoir traversé une mauvaise passe au début de la période intérimaire, l'économie palestinienne s'est redressée en 1997 et continue de croître, montrant qu'elle est capable d'enregistrer une croissance soutenue[17]. Le tableau 1 récapitule les principaux indicateurs économiques, calculés sur la base des statistiques officielles disponibles. En 1998, le produit intérieur brut (PIB) et le produit national brut (PNB, comprenant les revenus des travailleurs employés en Israël) ont augmenté de 7 % et 8 % respectivement[18], ce qui donne un PIB et un PNB par habitant en augmentation de 6 % et 7 % respectivement, chiffres atteints pour la dernière fois avant 1988. D'après les données préliminaires relatives à 1999 et 2000, le revenu global et en particulier le revenu par habitant devraient continuer à croître, quoique à un rythme inférieur.

Ces résultats sont comparables à ceux de périodes antérieures d'expansion (1992-1993 et avant 1988) qui ont généralement été suivies d'une forte contraction, mettant en évidence la vulnérabilité de l'économie palestinienne aux contraintes et chocs extérieurs. Comme dans la période antérieure à 1994, le PIB palestinien ne représente pas plus des trois quarts du revenu national brut disponible. La structure de la demande globale reste caractérisée par l'importance de la consommation privée en pourcentage du PIB, ce qui montre qu'il n'y a pas eu de changement par rapport à la situation antérieure, la demande globale étant plutôt stimulée par les revenus extérieurs que par la croissance de l'activité intérieure. Dans le même temps, la part de la consommation publique s'est accrue jusqu'à représenter près d'un quart du PIB à partir de 1994, sous l'effet de la création effrénée d'emplois publics. Le niveau et la part de la formation brute de capital ont augmenté au cours des dernières années, traduisant l'explosion ininterrompue de la construction de logements privés depuis 1994. Bien que l'investissement public joue un rôle plus important dans la demande globale qu'avant 1994, il reste inférieur au niveau à atteindre pour répondre aux besoins exposés dans le plan de développement palestinien.

Tableau 1 : Territoire palestinien[a] : principaux indicateurs économiques, 1994 et 1996-1998

Indicateurs (unités)	1994	1996	1997	1998
Comptabilité nationale				
Produit intérieur brut - PIB (millions de dollars É.-U.)	2 624	3 413	4 173	4 484
Produit national brut - PNB (millions de dollars É.-U.)	3 096	3 864	4 906	5 475
PIB par habitant (dollars É.-U.)	1 274	1 497	1 500	1 548
PNB par habitant (dollars É.-U.)	1 503	1 695	1 763	1 890
Emplois du PIB				
Consommation privée, y compris les établissements à but non lucratif (pourcentage du PIB)	105	106	100	98
Consommation publique (pourcentage du PIB)	13	20	23	24
Investissement privé, y compris les variations des stocks (pourcentage du PIB)	23	26	35	32
Investissement public (pourcentage du PIB)	6	7	7	6
Balance des échanges de biens et de services (pourcentage du PIB)	- 51	- 59	- 65	- 60
Balance des paiements				
Balance des biens et des services (millions de dollars É.-U.)	- 977	- 1 856	- 2 074	- 2 439
Revenu net des facteurs (millions de dollars É.-U.)	575	469	606	828
Transferts courants nets (millions de dollars É.-U.)	559	594	385	354
Balance des paiements courants : biens, services, revenu net, des facteurs, transferts courants nets (millions de dollars É.-U.)	157	- 793	- 1 083	- 1 256
Apports des donateurs (millions de dollars É.-U.)	665	735	716	549

Indicateurs (unités)	1994	1996	1997	1998
Mouvements nets de capitaux, erreurs, omissions et écarts statistiques	822	- 58	- 367	- 707
Population et emploi				
Population (milliers d'habitants)	2 060	2 279	2 782	2 896
Chômage (pourcentage de la population active)	15	24	20	15
Emploi en Israël (pourcentage du nombre total d'emploi)	18	14	17	21

Sources : Comptabilité nationale, population et emploi : a) Bureau central de statistique palestinien (PCBS) et b) Institut palestinien de recherche sur la politique économique (MAS), *MAS Economic Monitor*, No 6, avril 2000.

Emplois du PIB : Estimations du secrétariat de la CNUCED pour 1994; Bureau central de statistique palestinien pour 1996-1998.

Balance des paiements : Autorité palestinienne et Fonds monétaire international, *West Bank and Gaza Economic Policy Framework: Progress Report*, 31 mai 2000.

[a] À l'exclusion de Jérusalem-Est.

3. Investissement et activité bancaire

L'incertitude politique, conjuguée aux perturbations que les fermetures de frontières ont occasionnées dans la circulation des personnes et des biens, a rendu risqué et difficile tout investissement dans l'économie palestinienne pendant la période intérimaire. Les activités de construction constituent encore la principale composante de l'investissement intérieur. Elles ont continué à croître en 1998, quoique plus lentement que l'année précédente. La réalisation de projets industriels et commerciaux s'est accélérée alors que la construction de logements a progressé beaucoup plus lentement[19]. En 1999, l'activité de construction industrielle et commerciale s'est sensiblement accrue alors que les mises en chantier de logements ont diminué, indiquant un fléchissement global de l'activité de ce secteur à court terme[20].

L'investissement en capital fixe dans le secteur industriel ne s'est pas franchement amélioré en 1998. En effet, des facteurs défavorables sont apparus : a) diminution du nombre d'enregistrements de nouvelles entreprises, et b) baisse du montant des projets d'investissement approuvés bénéficiant d'une exonération fiscale en vertu de la loi sur l'encouragement de l'investissement[21]. Les données préliminaires semblent indiquer qu'en 1999, l'investissement privé a stagné et l'investissement public a fléchi en raison de la diminution des apports des donateurs au cours de l'année[22].

Le secteur bancaire a continué de se développer pendant toute la période intérimaire. En 1998, une nouvelle banque a été créée et cinq nouvelles agences ont été ouvertes, portant le total des banques en activité à 22 et celui des agences à 100. La valeur totale des dépôts et l'encours total des crédits ont augmenté en 1998, respectivement de 16 %, atteignant 2 414 millions de dollars, et de 36 %, pour s'élever à 833 millions de dollars[23]. Un peu plus de 50 % de l'encours des crédits étaient constitués de prêts au secteur privé et le reste d'emprunts du

secteur public. Les prêts accordés aux activités commerciales sont encore prépondérants dans les prêts bancaires au secteur privé. En 1998, moins de la moitié du montant total des prêts bancaires au secteur privé est allée aux activités commerciales, le reste étant accordé à des entreprises des secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de la construction et des services.

4. Commerce extérieur

Depuis 1994, l'union douanière qu'Israël avait mise en place dans le territoire palestinien occupé en 1967 a été remplacée par un protocole commercial stipulant que l'Autorité palestinienne adoptait dans les faits la politique d'importation israélienne, sous réserve de certaines exceptions. Le commerce entre les deux parties n'est assujetti à aucun droit, redevance ou taxe, mais les exportations palestiniennes en Israël continuent d'être victimes d'obstacles non tarifaires. L'accord de 1994 conclu entre Israël et l'Autorité palestinienne prévoit la mise en place d'un tarif extérieur commun qui s'inspire du régime d'importation israélien et définit trois catégories de produits importés en franchise des pays arabes et islamiques, en vue d'encourager les échanges avec ces pays.

Comme l'illustre le tableau 1, depuis 1994, le déficit de la balance des échanges, de biens et de services s'est fortement creusé en raison essentiellement du bond sans précédent des importations. Cette augmentation incontrôlée se répercute également sur la part des importations dans le PIB, qui est désormais revenue à un niveau historiquement élevé. Par ailleurs, les exportations palestiniennes n'ont retrouvé que récemment leur valeur du début des années 80 alors que leur part dans le PIB a diminué. Le déficit des échanges de marchandises est le principal responsable du déficit du compte courant, où les échanges avec Israël sont prépondérants. Par contre, le commerce des services a gagné en importance au cours de la dernière décennie.

La balance des paiements courants, historiquement excédentaire, est déficitaire depuis 1996. Les exportations, le revenu net des facteurs provenant des emplois en Israël et les transferts courants des expatriés palestiniens et d'autres sources non officielles contribuent à financer le coût énorme des importations. Néanmoins, tous ces éléments ne suffisent pas à équilibrer le compte courant, dont le déficit est partiellement compensé par l'aide financière publique des donateurs. Depuis 1996, si le crédit-fournisseur et d'autres types de dettes commerciales à court terme, ainsi que la dette publique, ont couvert la partie du déficit qui semble liée aux besoins de financement des importations[24], les mouvements de capitaux vers des banques extérieures au territoire semblent aussi jouer un rôle.

Le tableau 2 récapitule les statistiques les plus récentes publiées sur les échanges de marchandises. Il révèle que le déficit commercial caractéristique de la période d'occupation s'est creusé et s'avère plus grave que les premières estimations ne le laissaient penser. Les importations ont augmenté de manière soutenue alors que les exportations ont stagné à un niveau faible. Par ailleurs, les échanges palestiniens continuent de se faire avec un partenaire commercial prépondérant, mais les tendances se sont inversées. Jusqu'au début des années 90, 90 % des importations palestiniennes de marchandises provenaient d'Israël et 70 % des exportations palestiniennes étaient destinées à ce pays alors qu'en 1998 la part des premières était de 81 % et celle des secondes s'élevait à 94 %.

Depuis 1994, l'essor des importations de marchandises revêt un caractère plus diversifié qu'auparavant grâce aux nouvelles possibilités de commercer directement avec les pays arabes et le reste du monde. La faible progression des exportations et la place accrue des débouchés

israéliens sont dues à plusieurs facteurs. Les plus importants tiennent aux divers obstacles d'ordre infrastructurel, logistique et physique qui entravent les exportations palestiniennes ainsi qu'aux effets que continuent d'avoir les problèmes de sécurité et les questions connexes. En outre, les secteurs productifs palestiniens n'ont pas encore été en mesure de réaliser des entrées concurrentielles sur de nouveaux marchés en Israël, dans la région ou dans le monde, et restent donc prisonniers de structures de production destinées à satisfaire la demande des consommateurs israéliens. Les exportations ne sont pas encore revenues au niveau qui était le leur au début des années 80, lorsqu'elles représentaient quelque 40 % du PIB.

La structure des échanges illustre la même tendance. Les exportations ont diminué en volume et sont moins diversifiées alors que les importations sont plus diversifiées. Les produits les plus exportés restent la pierre et le marbre, les légumes et les fruits, le mobilier et les chaussures tandis que les importations portent sur les biens d'équipement et les biens intermédiaires, les produits pétroliers et les produits connexes, les céréales, le fer et l'acier ainsi que divers biens de consommation et produits alimentaires[25].

Tableau 2. Échanges palestiniens de marchandises (Cisjordanie[a] et bande de Gaza), 1994, 1996-1998

	1994[b]	**1996**	**1997**	**1998**
Exportations de marchandises (millions de dollars É.-U.)	243	340	382	395
- Vers Israël (%)	84	93	93	94
- Vers les pays arabes (%)	13	6	3	5
- Vers le reste du monde (%)	3	1	4	1
Importations de marchandises (millions de dollars É.-U.)	1 075	2 016	2 238	2 375
- D'Israël (%)	87	86	85	81
- Des pays arabes (%)	1	1	3	4
- Du reste du monde (%)	12	13	12	15
xportations en pourcentage des importations	23	17	17	16
Balance des échanges de marchandises (millions de dollars É.-U.)	-832	-1 677	-1 783	-1 980
Exportations en pourcentage du PIB	9	10	9	9
Importations en pourcentage du PIB	41	59	52	53
Déficit des échanges de marchandises en pourcentage du PIB	-32	-49	-43	-44

Sources : Pour 1994, estimations du secrétariat de la CNUCED (voir UNCTAD/GDS/SEU/2).

Pour 1996-1998, a) Bureau central de statistique palestinien et b) *MAS Economic Monitor*, No 6, avril 2000.

[a] À l'exclusion de Jérusalem-Est.

[b] Les estimations pour 1994 sont les moins fiables de la période considérée.

Chapitre II

PRINCIPALES RÉALISATIONS DE L'AUTORITÉ PALESTINIENNE ET TÂCHES INACHEVÉES DE LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE

L'établissement de l'Autorité palestinienne a entraîné des changements substantiels dans les conditions générales de l'économie. Les changements les plus marquants concernent :

- Les institutions et la législation;
- Le rôle du secteur public dans l'infrastructure et les services publics;
- Les ressources financières pour les dépenses publiques.

Le présent chapitre évalue les résultats de la période intérimaire dans ces trois domaines, il décrit les progrès notables enregistrés et signale certains défauts à corriger dans le cadre du programme de réforme immédiat. Ce programme, bien qu'inspiré par des impératifs palestiniens, suscite de plus en plus l'intérêt des milieux internationaux à mesure que l'Autorité palestinienne se prépare à assumer davantage de responsabilités dans la période à venir. D'ores et déjà, les exigences d'une bonne gestion financière, du développement rationnel de l'administration publique, de la légalité et des institutions sont parmi les problèmes ardus auxquels l'Autorité devra s'attaquer pour négocier un accord de statut permanent répondant aux aspirations profondes des Palestiniens. Ces exigences sont tout aussi importantes pour le succès de tout effort de développement dans les années à venir.

A. Développement des institutions et de la législation

Conformément aux accords israélo-palestiniens, l'Autorité palestinienne comprend trois branches :

- L'exécutif, composé du Président élu et du Conseil des ministres;
- Le législatif élu - le Conseil législatif palestinien (CLP);
- Le pouvoir judiciaire, composé de plusieurs niveaux et de plusieurs types de tribunaux civils et pénaux.

L'Autorité palestinienne a consacré depuis 1994 une bonne part de ses énergies et de ses préoccupations politiques à la mise en place d'institutions gouvernementales capables de fixer des priorités, de définir une ligne d'action et de gérer le processus de reconstruction, tout en posant solidement les bases d'un relèvement du pays dans une économie de marché. Outre les différents ministères techniques compétents (surtout les Ministères de l'agriculture, de l'économie et du commerce, des finances, de l'industrie, de la planification, de la coopération internationale et de l'intendance), la présidence a joué un rôle actif dans le domaine économique. Plusieurs organes gouvernementaux ont été créés par décret présidentiel et/ou rattachés à la présidence, notamment la Commission supérieure de l'investissement et des finances, le Conseil économique palestinien pour la reconstruction et le développement, et, plus récemment, le Conseil supérieur du développement.

Le Conseil des ministres se réunit régulièrement pour coordonner le travail des différents ministères au sein d'un secteur public en activité. Par l'intermédiaire de ses principaux ministères, l'Autorité palestinienne s'occupe de recouvrer les impôts et de gérer les recettes et les dépenses publiques; elle fournit des services de base dans les secteurs sociaux, notamment l'éducation, la santé, la protection sociale, les services d'utilité publique et l'infrastructure, l'administration locale jouant un rôle important dans les services et le développement.

En même temps que l'élection du Président de l'Autorité palestinienne au suffrage direct, le Conseil législatif palestinien de 88 membres a été élu en janvier 1996 et il a tenu sa séance d'ouverture en mars. Son mandat était limité par les accords israélo-palestiniens, qui lui interdisent de légiférer sur les questions relatives au statut permanent ou à la politique étrangère. Dans d'autres domaines, le Conseil a pour fonction de délibérer sur les projets de loi qui sont soumis soit par ses propres membres, soit par le Conseil des ministres, et qu'il a le pouvoir d'examiner, modifier, rejeter ou adopter. Il comprend des commissions spécialisées, notamment une commission des lois qui examine les textes et fait des suggestions avant de les soumettre en dernière lecture au Conseil réuni en séance plénière.

L'Autorité palestinienne a avancé dans la rédaction, l'examen et l'adoption d'une série de nouveaux projets de loi gouvernant les activités politiques, sociales, économiques, etc. Vers le milieu de l'année 2000, un total de 128 textes avaient été soumis au Ministère de la justice pour examen et transmission au Conseil des ministres et au Conseil législatif. Parmi eux, 40 étaient signés et entrés en vigueur, et 20 étaient à différents stades d'examen, dont certains intéressaient d'importants domaines économiques et commerciaux. Parmi les textes qui touchent directement l'économie figurent les suivants : loi organique sur le budget, loi sur les zones industrielles et les zones franches industrielles, loi sur les banques, loi sur les assurances, loi sur les valeurs mobilières et loi sur les crédits garantis et le crédit-bail; une loi relative à l'impôt sur le revenu est en délibération au Conseil législatif. Ce n'est que lorsque toute la série de lois et règlements relatifs à l'économie auront été rédigés et/ou promulgués qu'il sera possible d'abandonner définitivement le cadre juridique complexe et incohérent hérité des administrations qui se sont succédé au cours du XXe siècle. Malgré les difficultés qui ont caractérisé la période intérimaire, les progrès manifestes de la légalité dans tous les aspects de la vie palestinienne constituent un succès non négligeable pour le nouveau Gouvernement palestinien et un signe encourageant pour l'avenir du développement économique et social.

Le Conseil législatif a pris des mesures initiales importantes pour renforcer les mécanismes propres à assurer la responsabilisation du pouvoir exécutif : épisode régulier de questions orales posées au Gouvernement en séance plénière, comités ad hoc chargés d'enquêter sur la gestion du Gouvernement, résolutions préconisant telle ou telle action du pouvoir exécutif et présentation de demandes écrites d'information ou d'action adressées à l'exécutif sur des questions précises. Les fonctions d'inspection, de vérification des comptes et de contrôle, exercées à la fois par le Conseil législatif et par les organismes centraux de l'Autorité palestinienne, ont permis de surveiller de plus en plus activement le travail de l'exécutif et la gestion financière de l'Autorité. La manière dont le budget 2000 a été formulé, examiné et adopté constitue un jalon dans les relations entre les trois branches du Gouvernement palestinien.

Les institutions de l'Autorité palestinienne sont bien différentes de celles du temps de l'occupation, mais elles demeurent en pleine mutation, les relations entre les trois branches ne cessant d'évoluer. Comme l'ont noté plusieurs rapports internationaux ou palestiniens, les institutions souffrent d'une série de défauts, dont beaucoup se répercutent sur l'économie et doivent être corrigés d'urgence. Un rapport récent du Conseil des relations extérieures, approuvé

par l'Autorité, analyse en profondeur les points faibles et les points forts de l'administration, et propose à l'Autorité palestinienne un programme de réformes exhaustif et complet pour l'avenir immédiat[26]. Cependant, il faut se rappeler dans ce genre d'évaluation que les institutions de l'Autorité ont été créées pour guider le territoire palestinien dans la période intérimaire et qu'il faudra définir plus clairement leur statut et leur rôle futurs lorsque le statut permanent aura été arrêté. En conséquence, les recommandations de réforme structurelle d'un appareil institutionnel encore en mutation doivent tenir compte des obstacles auxquels se heurte tout effort de réforme dans un climat politique incertain.

Un pas important en direction d'une meilleure gestion des finances publiques a été fait avec la création en janvier 2000 du Conseil supérieur du développement, doté d'un mandat de réforme clair et sans ambiguïté. Il aurait notamment pour mission de regrouper toutes les recettes publiques dans un compte central unique, d'améliorer la politique, les stratégies et les instruments d'investissement public, de privatiser les avoirs commerciaux de l'Autorité et de surveiller la manière dont celle-ci administre la dette publique. Ces fonctions sensibles, qui incomberont aux ministères compétents, devront être exercées avec l'obligation absolue de rendre des comptes dans une transparence totale, tout en bénéficiant d'une coordination aux plus hauts échelons de l'Autorité palestinienne, ainsi qu'avec les donateurs. Cette initiative a été largement saluée comme un signe montrant que l'Autorité était parfaitement consciente des impératifs de gestion des ressources et de politique générale qui s'imposaient à elle dans la phase finale de la période intérimaire d'autonomie.

B. Développement de l'infrastructure

L'Autorité palestinienne a lancé un programme impressionnant et largement approuvé visant à remettre en état l'infrastructure matérielle et les services sociaux dans le territoire relevant de sa juridiction. Sur ce plan, les principaux obstacles à l'obtention de meilleurs résultats sont en grande partie extérieurs : pénurie de ressources et incertitudes inhérentes à toute tentative de planification à long terme en matière d'aménagement du territoire et de développement.

1. Infrastructure

Un des legs les plus épineux hérités par l'Autorité palestinienne est le mauvais état de l'infrastructure de base qui est indispensable à la reconstruction et au développement économiques. De nombreuses décennies d'investissement sommaire et de mauvais entretien ont produit une infrastructure déficiente et peu fiable. Par rapport aux pays voisins, l'infrastructure du territoire palestinien est sous-développée, elle perpétue des services publics médiocres et dégradés et constitue un frein de taille à la croissance et au développement[27]. Pour surmonter cet obstacle majeur, l'Autorité palestinienne devait s'atteler d'emblée à la tâche prioritaire consistant à remettre en état les moyens de transport, de communication, d'approvisionnement en électricité et en eau. Sous sa direction, les services publics sont restés essentiellement propriété de l'État gérée par l'État, mais une privatisation est amorcée et des mesures dans ce sens devraient s'étoffer progressivement.

La plupart des grandes routes de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ont été construites il y a plus de 30 ans et elles ont subi ensuite des décennies de négligence. En 1999, l'Autorité palestinienne avait commencé à s'occuper du problème avec un grand programme de construction et d'amélioration routières. En ce qui concerne les transports internationaux, le territoire demeure largement tributaire des routes israéliennes pour les voies d'accès. L'exploitation de l'aéroport de Gaza depuis 1999 a été un premier pas vers l'établissement

de liaisons directes avec le monde extérieur. En revanche, la construction du port maritime de Gaza, décidée dans le cadre des accords de Wye River de 1998, a été lente à démarrer à cause de difficultés logistiques diverses.

Le nombre de téléphones fixes par rapport à la population était, jusqu'à récemment, encore inférieur à celui des pays voisins. Outre qu'elle a des conséquences importantes pour les communications en général, cette situation nuit à l'investissement et au secteur des services, notamment au tourisme. La contribution du secteur privé aux investissements d'infrastructure demeure limitée aux télécommunications. La Compagnie de télécommunication de Palestine (PALTEL), fondée en 1995 par un groupe d'investisseurs palestiniens, notamment expatriés, et où l'Autorité palestinienne est actionnaire minoritaire, est devenue l'élément moteur du secteur. PALTEL a augmenté considérablement le nombre des téléphones fixes ou mobiles et contribué beaucoup à préparer à l'intégration de l'infrastructure des communications dans les réseaux mondiaux selon des normes internationales. Un indicatif international automatique pour la Palestine (970) et un domaine d'Internet (.ps) ont été approuvés récemment par les organismes internationaux compétents.

La consommation d'électricité par habitant est elle aussi sensiblement inférieure à celle des pays voisins. L'électricité est fournie presque entièrement par Israël et le réseau est sujet à de grosses pertes d'énergie. Comme elle constitue la principale source d'énergie du secteur manufacturier, l'Autorité palestinienne estime qu'il est de la plus grande importance de se doter d'une capacité de production autonome afin que le courant ne soit pas interrompu et que l'on puisse répondre à une demande croissante[28].

Le territoire palestinien est confronté à un sérieux problème d'approvisionnement en eau, notamment à des pénuries et à une baisse de qualité, ce qui entraîne des infiltrations d'eau de mer et un épuisement des nappes phréatiques. Le fait que 25 % seulement des ménages sont reliés au réseau d'égouts témoigne du mauvais état de l'infrastructure. L'eau est une des questions qui sont en négociation à propos du statut permanent, et l'on s'attend que cette négociation donnera à la Palestine un meilleur accès à une ressource naturelle d'importance critique et débouchera sur une stratégie commune visant à protéger et développer une ressource partagée.

L'Autorité palestinienne n'a pas pu s'engager dans un programme complet de remise en état de l'infrastructure physique pour les trois premières années de la période intérimaire. L'instabilité politique et le chômage qui résulte de la fermeture des frontières l'ont contrainte de délaisser des projets d'équipement à long terme au profit de programmes à court terme de garantie de ressources. L'insuffisance de la capacité d'absorption des institutions publiques, alliée à une mobilisation des donateurs plus lente que prévu, a contribué aussi à retarder l'investissement dans des projets d'infrastructure. Toutefois, on constate un progrès considérable depuis 1996. Alors que l'apport des donateurs aux investissements d'infrastructure ne dépassait pas 10 % du total en 1994-1995, il atteignait 57 % en 1998[29]. L'augmentation constatée en 1998 est due en partie au fait que l'Autorité palestinienne est parvenue à éponger son déficit budgétaire, libérant ainsi davantage de ressources émanant des donateurs pour les projets d'investissement à long terme. L'aide des donateurs en 1998 a été intégrée dans le Plan de développement palestinien (PDP) pour 1999-2003, épousant de façon plus étroite les priorités de l'Autorité[30].

2. Éducation et santé

L'administration de l'enseignement est répartie entre l'Autorité palestinienne, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

(UNRWA) et le secteur privé. Au cours de l'année scolaire 1997/98, on comptait un total de 76 467 écoliers ou étudiants, soit une augmentation de 7 % des effectifs par rapport à l'année précédente. La majorité des élèves (68 % du total) vont à l'école publique. L'UNRWA est le deuxième fournisseur de services d'enseignement (26 %) et le secteur privé assure essentiellement l'enseignement préscolaire, professionnel et universitaire.

Le secteur de l'éducation est important pour l'Autorité palestinienne : il représente habituellement un cinquième de son budget total et le personnel enseignant constitue environ 5 % de la main-d'œuvre. En 1996, l'Autorité a divisé la responsabilité du secteur entre le Ministère de l'éducation (MoE), chargé des enseignements primaire et secondaire, et le Ministère de l'enseignement supérieur (MoHE), chargé de l'enseignement postsecondaire. Ces deux Ministères sont confrontés à des tâches redoutables, dont la plus pressante consiste à développer le système scolaire pour faire face à l'augmentation annuelle des effectifs. Une autre tâche consiste à revoir la structure de l'enseignement, en vue de créer un nouveau système unifié conçu stratégiquement pour répondre aux besoins du développement et de la croissance économiques.

Répondre à ces défis est une entreprise ardue, surtout sous la pression démographique et politique, et plus encore si l'on veut permettre à l'économie palestinienne de puiser dans une masse de ressources humaines diversifiée pour renforcer son développement à long terme et ses avantages compétitifs. La médiocrité de l'enseignement dans beaucoup de pays arabes devrait être un exemple éloquent de ce qu'il en coûte inévitablement un jour de recourir à des solutions à courte vue dictées par l'opportunisme politique. Le plan dressé conjointement par le MoE, le MoHE et le Ministère du travail est un bon point de départ pour placer le système d'enseignement dans une bonne perspective à long terme. Il prévoit la création de centres de formation professionnelle destinés aussi bien aux écoliers qu'aux personnes déjà insérées dans le monde du travail. Il permettra de faire des économies en éliminant les programmes faisant double emploi et il profitera des économies d'échelle.

Parallèlement à l'éducation, le secteur de la santé en Cisjordanie et dans la bande de Gaza est diversifié par sa structure institutionnelle. En 1995, les dépenses totales consacrées aux services de santé étaient estimées à 250 millions de dollars, soit quelque 7 % du PIB. La médecine est dispensée par quatre sources principales. Le Ministère de la santé (MoH) assure des soins de santé primaires pour tous les Palestiniens. Il soigne aussi les personnes affiliées à l'assurance d'État, dans neuf hôpitaux en Cisjordanie et cinq dans la bande de Gaza. L'UNRWA dispense directement des services de santé primaires aux réfugiés, notamment par la distribution de médicaments. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont un agent important qui exploite des dispensaires sans but lucratif dans les zones rurales. Enfin, il existe des praticiens et des sociétés privées exerçant une médecine libérale.

D'après une enquête menée en 1996, 55 % des personnes de l'échantillon de Cisjordanie et 77 % de celui de la bande de Gaza ont une assurance maladie. La plupart sont affiliées au régime d'assurance de l'État. Il y a trois autres types d'assurance : celle de l'UNRWA, qui s'adresse exclusivement à la population réfugiée; la sécurité sociale; et l'assurance privée, qui ne touche qu'une petite partie de la population. L'enquête montre que l'assurance de l'État a plus d'affiliés parmi les citadins que parmi les ruraux; le MoH signale une augmentation continue du nombre de personnes assurées auprès du régime d'État[31].

Les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza dépensent 7 à 9 % du PIB pour les services de santé, proportion qui est relativement élevée, et pourtant les soins demeurent médiocres en termes de couverture et de qualité, et la densité des services est inférieure à celle

des pays voisins[32]. La crise du Golfe de 1990-1991 a considérablement réduit l'aide arabe aux ONG, les obligeant à réduire beaucoup de leurs prestations. Le MoH a entrepris de coordonner et de mettre en commun ses activités avec celles de l'UNRWA et des ONG, surtout dans le domaine des soins de santé primaires, mais il lui reste encore beaucoup à faire. Étendre la couverture d'assurance aux familles pauvres est une tâche d'envergure qui exigera probablement une réforme profonde de toute la structure des assurances, afin de les rendre obligatoires et de leur donner une assise financière plus solide.

3. Développement des ressources humaines

On estime de plus en plus que le principal atout stratégique de l'économie palestinienne réside peut-être dans ses ressources humaines, qui sont actuellement sous-utilisées ou mal réparties. Étant donné la relation statistique habituelle entre le nombre d'années d'études et le revenu par habitant, la Banque mondiale a estimé que le PNB palestinien par habitant devrait être de l'ordre de 10 000 dollars[33]. Or le chiffre effectif est de moins d'un cinquième de ce montant, ce qui fait ressortir l'écart immense entre la réalité et les possibilités. Pour combler cet écart, il faudra modifier complètement la politique et les institutions, et aussi développer les ressources humaines. Outre les améliorations des services d'enseignement et de santé évoquées dans la section qui précède, il faudra élaborer des programmes bien ciblés pour traiter deux problèmes sérieux.

Le premier est le faible taux d'activité de la main-d'œuvre, qui est nettement inférieur à celui du marché du travail des pays voisins[34]. Cette faiblesse s'explique par les facteurs de la demande, mais elle semble être due aussi au rôle marginal des femmes dans l'économie structurée. Plusieurs éléments doivent retenir l'attention : faire en sorte que la nouvelle législation encourage la participation des femmes à la vie économique; créer un ensemble d'institutions propre à aider les femmes des professions libérales; améliorer l'accès au crédit, au financement et à l'assistance juridique pour les femmes chefs d'entreprise. Parallèlement, il faudra élaborer des programmes de réinsertion et de formation professionnelle à l'intention des chômeurs de longue durée et des détenus qui sortent de prison afin de leur permettre de participer pleinement à la vie économique.

Ce facteur est particulièrement important lorsqu'il s'agit des éléments déterminants du PIB par habitant : productivité de la main-d'œuvre, taux d'emploi et taux d'activité. Bien que ces trois éléments soient interdépendants à court terme (au cours du cycle conjoncturel), à long terme ils sont influencés chacun et séparément par des facteurs sociaux et techniques. À long terme, et c'est important, même si le problème du chômage est résolu, le PIB par habitant demeurera assez faible tant que le taux d'activité de la main-d'œuvre sera bas.

Un deuxième problème tient à la faible productivité de la main-d'œuvre, surtout dans le secteur manufacturier. Il faudra donc établir un lien entre les départements scientifiques des universités et les entreprises industrielles. Il faudra aussi établir des instituts techniques pouvant former des ouvriers et d'autres institutions pour former des professionnels du secteur tertiaire. Le rôle potentiel de l'investissement étranger dans la promotion de l'innovation technique et d'une capacité de recherche-développement suffisante est un autre champ d'action qui devra retenir l'attention. La zone industrielle de haute technologie que l'Autorité palestinienne construit actuellement en Cisjordanie contribuera pour beaucoup à attirer les investissements israéliens et d'autres investissements étrangers vers une production industrielle et des services à forte composante technologique.

Le Plan de développement palestinien (1999-2003) a reconnu l'importance de la mise en valeur des ressources humaines et l'on a adopté une série de mesures générales visant à améliorer la condition générale de la population et à l'associer au processus de développement. Il s'agit de programmes axés sur le progrès des femmes, la réinsertion sociale des ex-détenus et la prestation d'une assurance sociale et d'une sécurité sociale complètes pour l'ensemble de la population. Toutefois, il reste à assurer parfaitement l'équilibre entre les ressources disponibles, de source publique ou émanant de donateurs, et la série de programmes prioritaires de développement humain, au moyen de mécanismes de planification et de coordination de l'aide des donateurs; le Plan de développement demeure donc un simple énoncé des besoins et des priorités de développement de l'Autorité palestinienne.

C. Ressources pour la reconstruction et le développement

Ainsi qu'il a été dit au chapitre I, l'économie se caractérise par des entrées de capitaux d'un montant assez élevé. Elles comprennent les envois de fonds des émigrants palestiniens dans la région et des capitaux émanant des donateurs internationaux, ainsi que l'investissement étranger, notamment de la part de Palestiniens expatriés. Les sorties de capitaux consistent essentiellement en transfert d'épargne privée vers des pays voisins ou autres, aux fins de dépôt ou d'investissement, par l'intermédiaire du système bancaire ou par des voies non officielles. On constate un changement marqué de la composition des flux de capitaux depuis 1990, changement qui s'est accentué depuis 1994. Les envois de fonds des migrants ont diminué sensiblement depuis les dernières années 80, tandis que l'aide extérieure et, dans une bien moindre mesure, l'investissement étranger ont augmenté depuis la création de l'Autorité palestinienne. Par ailleurs, le Ministère des finances a réussi à étoffer régulièrement les recettes fiscales et le nouveau secteur bancaire a réussi à attirer un gros volume de dépôts. En revanche, les incertitudes politiques, un système d'intermédiation financière encore en gestation et des possibilités limitées d'investissement local ont encouragé la fuite de l'épargne vers l'étranger. L'Autorité palestinienne dispose donc maintenant de trois grandes sources de financement : les contributions des donateurs, les recettes intérieures et les emprunts à l'étranger.

1. Donateurs

À la suite de la conférence internationale des pays donateurs qui s'est tenue à Washington en octobre 1993, au cours de laquelle des contributions de 2,4 milliards de dollars É.-U. avaient été annoncées pour aider à financer le programme palestinien de reconstruction et de développement (1994-1999), des contributions ultérieures ont porté le total à 3,4 milliards. Environ un quart des fonds sont constitués par des prêts assortis de conditions de faveur, le reste consistant en dons. Ni les Palestiniens, ni les donateurs n'étaient vraiment prêts en 1994 à créer le mécanisme qui aurait permis de transférer et d'utiliser les fonds avec obligation d'en rendre compte, dans la transparence et avec efficacité. À partir de 1995, les efforts conjugués de l'Autorité palestinienne et des principaux donateurs, aidés par la Banque mondiale et le Coordinateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, ont créé des mécanismes de liaison et de consultation destinés à faciliter les mouvements de capitaux.

À l'origine, il avait été décidé entre l'Autorité et les donateurs qu'après 1994 les fonds ne seraient pas utilisés pour alimenter le budget à court terme, mais pour des investissements publics à long terme, notamment pour financer des travaux d'infrastructure, la fourniture de biens d'équipement en nature et le soutien au secteur privé. Cette décision n'a pas pu être respectée, à cause de la situation économique difficile causée par la fermeture des frontières. Le problème qui en est résulté, chômage généralisé et extension de la pauvreté, a déplacé le

centre des préoccupations, les projets de soutien des revenus à court terme prenant le pas sur l'investissement public. Au cours des trois premières années (1994-1997), les décaissements totaux ont atteint 1 527 millions de dollars, dont la moitié affectée à l'aide à court terme, 34 % à l'investissement public et le reste à l'assistance technique[35]. Le redressement relatif de l'économie depuis 1997, notamment la baisse notable du déficit budgétaire, a recentré l'attention sur l'investissement à long terme, comme en témoigne l'intégration des ressources des donateurs dans le Plan de développement palestinien (1999-2003).

Plusieurs aspects de la relation entre l'Autorité palestinienne et les donateurs au cours de la période intérimaire méritent un examen approfondi, car cette relation spéciale entre dans une phase nouvelle :

- La mesure dans laquelle l'aide annoncée, ayant fait l'objet d'engagements ou versée a correspondu réellement à l'énoncé complexe, pas toujours explicité, mais en grande partie exact des besoins de l'Autorité qui figure dans le Plan de développement palestinien, particulièrement dans la version 1999-2003;

- La mesure dans laquelle les filières et mécanismes utilisés pour assurer la transparence, la saine gestion économique et la bonne conduite des affaires publiques par l'Autorité demeureront assujettis à des impératifs dictés par les donateurs;

- La mesure dans laquelle l'Autorité palestinienne peut se permettre de laisser la dette publique grossir à mesure que la balance dons/prêts de l'aide penche de plus en plus en faveur de ces derniers (voir ci-après).

2. Fiscalité et autres recettes de l'État

L'Autorité palestinienne a deux sources de recettes fiscales : la perception des contributions (directes et indirectes) et les ristournes de droits de douane et d'impôts versées par le Trésor israélien. Ces dernières, qui sont de loin la principale source de revenus fiscaux, comprennent plusieurs éléments :

- Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par Israël sur les marchandises vendues par lui aux Palestiniens;

- 75 % de l'impôt sur le revenu payé par les Palestiniens qui travaillent en Israël;

- 100 % de l'impôt sur le revenu payé par les Palestiniens qui travaillent dans des colonies israéliennes;

- Droits de douane perçus par Israël sur les marchandises importées via Israël et déclarées comme étant destinées à l'Autorité palestinienne.

Les moyens de recouvrement des impôts se sont régulièrement améliorés depuis 1995, grâce à une action délibérée du Ministère des finances (MoF) consistant notamment à former le personnel des services de perception, à lancer des campagnes de sensibilisation du public et à améliorer les moyens de recenser les contribuables potentiels et de détecter la fraude. Les ristournes fiscales en provenance d'Israël souffrent d'un problème persistant de fuites, car une forte proportion des importations palestiniennes via Israël ne sont pas destinées explicitement à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. En conséquence, le produit des taxes payées

par les Palestiniens sur ces importations, estimé récemment à quelque 3 % du PIB, va dans les caisses d'Israël et n'est pas remis à l'Autorité[36]. La solution de ce problème de manque à gagner et l'amélioration continue de l'administration fiscale devraient permettre d'accroître les recettes et d'éponger le déficit budgétaire.

Les recettes publiques proviennent pour une grande part de sources extérieures au Ministère des finances, de différentes formes récemment déclarées d'opérations commerciales et d'investissement de l'Autorité palestinienne. L'intervention de l'Autorité sur le marché, bien qu'elle se fasse par le biais d'intermédiaires facilement reconnaissables, a parfois gommé la distinction entre secteur privé et secteur public, avec des conséquences néfastes pour l'efficacité et la croissance. On admet aujourd'hui qu'il faut mettre un terme à ces pratiques et l'Autorité a promis que d'ici à la fin de 1999 elle commencera à se retirer progressivement du secteur privé[37].

Le rapport présenté par l'Autorité palestinienne en 2000 à la réunion du Groupe consultatif des donateurs constitue un modèle de transparence et de volonté de réforme dans ce domaine sensible, encore qu'on attende maintenant la prise de mesures concrètes dans le sens de la privatisation[38]. Dans un précédent rapport, le Conseil des relations étrangères aborde le problème avec franchise :

> "Il est nécessaire de regrouper d'urgence tous les comptes sous l'autorité du MoF et d'y verser toutes les recettes publiques. Cela vaut en particulier pour les monopoles et les quasi-monopoles d'importation et les autres opérations effectuées par l'Autorité palestinienne ou en son nom ... La situation des monopoles fait ressortir la nécessité d'une transparence, d'une responsabilisation et d'une législation propices au jeu de la concurrence. L'Autorité est à juste titre préoccupée par la nécessité de se doter de revenus sûrs, à la suite des retards intervenus dans les transferts de recettes fiscales et douanières en provenance d'Israël et de la suspension de ces transferts. Elle perçoit aussi la nécessité de fournir du capital à risques et de préparer la voie à l'investissement privé dans un marché plein d'incertitude politique et peu propice aux économies d'échelle. Toutefois, cela ne doit pas empêcher l'Autorité d'honorer l'engagement formel qu'elle a pris en 1996 de doter les monopoles de conseils d'administration et de placer leurs revenus sous le contrôle du MoF."[39]

3. Budget de l'État et dette publique

Si la gestion des finances publiques s'est améliorée ces dernières années, les problèmes financiers intérieurs et extérieurs auxquels est confrontée la jeune économie palestinienne se sont aggravés. Le budget de l'État pour 2000 est passé à 1 363 millions de dollars, dont 70 % sont consacrés aux dépenses de personnel et d'exploitation[40]. Les dépenses d'équipement demeurent tributaires presque en totalité des contributions des donateurs, qui prennent de plus en plus la forme de prêts. Comme le révèlent les chiffres du tableau 1, le rapport de l'aide publique au développement (APD) au PIB est tombé d'environ 20 % en 1995 et 1996 à quelque 13 % en 1998-1999. L'apport des donateurs ne devrait pas diminuer encore dans l'avenir immédiat, en chiffres absolus, mais le rapport APD/PIB continuera à baisser à mesure que le PIB augmentera.

Le déficit budgétaire, qui atteignait environ 3 % du PIB en 1996, s'est atténué depuis 1997, à mesure que le déficit au titre des dépenses courantes diminuait. Depuis lors, l'essentiel du déficit est dû aux dépenses d'équipement, qui ont été financées par des dons des pays et par des découverts à court terme auprès des banques commerciales. Le déficit budgétaire devrait être

épongé à partir de l'an 2000, mais il subsiste des arriérés au titre des exercices précédents. Il convient de noter toutefois que grâce à l'aide des donateurs le déficit effectif ne représentait pas une forte proportion des dépenses totales. Son montant prévu était de 52 millions de dollars pour 2000, soit moins de 5 % des dépenses totales de l'exercice[41].

Il faut s'attendre à un nouveau problème non négligeable posé par la croissance de la dette publique, qui atteignait plus de 600 millions de dollars en 1999. Le rapport de la dette au PIB, d'environ 13 %, est modeste par rapport à celui de nombreux pays en développement, mais il faut bien voir que l'accroissement de la dette extérieure a été très rapide. Le service de la plupart des prêts est faible et n'a pas encore commencé, mais les pressions exercées sur la balance des paiements pourraient conduire à un nouvel endettement. En conséquence, l'Autorité palestinienne devra de plus en plus planifier son budget en fonction de l'hypothèse d'un tarissement de l'aide des donateurs dans quelques années. Il n'est ni possible, ni souhaitable de remplacer l'apport des donateurs par des emprunts commerciaux à l'étranger et des emprunts locaux hors du circuit bancaire, d'autant plus que les banques sont jusqu'à présent peu enclines à prêter à l'Autorité. Il serait donc prudent de prévoir la croissance des dépenses en fonction de l'augmentation des recettes.

Il va sans dire qu'il faut à ce stade être prudent lorsqu'il s'agit de contracter de nouvelles dettes publiques et établir d'emblée des mécanismes clairs et efficaces pour surveiller et gérer la charge croissante de l'endettement. L'Autorité palestinienne commence à peine à élaborer des critères généraux et des critères techniques concernant la dette publique, qui jusqu'à présent s'est accumulée de façon anarchique et sans égard à des objectifs et des priorités bien définis, et au mépris des principes établis de faisabilité économique. Le Ministère des finances s'est engagé récemment à mettre en place un système de gestion moderne et transparent, avec l'aide des donateurs et avec l'assistance technique de la CNUCED.

Chapitre III

PERSISTANCE DES OBSTACLES À UN DÉVELOPPEMENT SOUTENU DE L'ÉCONOMIE PALESTINIENNE

L'économie palestinienne a abordé l'an 2000 dans un climat d'incertitude quant à l'avenir. La période intérimaire de cinq ans, qui était censée s'achever par un accord sur le statut définitif en 1999, avait été prorogée sans que les négociations sur les questions relatives audit statut aient abouti. La formation d'un nouveau gouvernement israélien en 1999 puis la reprise des négociations sur la période intérimaire et le statut définitif ont contribué à redonner un nouveau souffle au processus de paix, sans que l'on puisse pour autant commencer à se faire une idée un peu plus claire de la forme que les relations économiques palestiniennes prendraient à l'avenir aux plans tant bilatéral que régional.

Les carences des accords économiques de la période intérimaire, désormais largement admises par les Palestiniens comme par les observateurs internationaux, et la détérioration des résultats de l'économie palestinienne au cours de l'essentiel de cette période ont mis en évidence deux vérités très simples sur la relation économique israélo-palestinienne. En premier lieu, il apparaît on ne peut plus clairement que les politiques de la période d'occupation ont instauré des tendances préjudiciables au développement économique global palestinien, comme on l'a vu dans le chapitre premier. En deuxième lieu, les six années d'autonomie limitée n'ont pas permis de surmonter les déficiences et déséquilibres structurels ni de réorienter l'économie vers un mode de développement qualitativement différent, susceptible de conduire à une paix véritable fondée sur l'égalité et les intérêts mutuels.

Nonobstant les réalisations de la période intérimaire, la relation entre les deux économies est demeurée essentiellement ce qu'elle a toujours été, à savoir que les intérêts de l'économie la plus puissante exigent des politiques et des mesures qui ont pour conséquence de maintenir l'économie la plus faible dans sa faiblesse et sa dépendance. Cette logique apparaît déjà comme inscrite dans l'union douanière d'après 1994, qui demeure déterminée par la politique commerciale israélienne. Par ailleurs, une relation qui tisse entre les deux économies des liens réciproques étroits et où une partie peut prendre des mesures qui ont pour effet de faire perdre à l'autre partie, du jour au lendemain et pour une durée indéterminée, les revenus d'un quart de sa main-d'œuvre et interrompre ou compromettre ses échanges commerciaux avec l'extérieur, ne peut tout simplement pas durer. La disproportion des coûts de dissociation fait que la relation économique israélo-palestinienne actuelle est instable. Les relations économiques futures demeureront soumises à l'interaction des intérêts commerciaux ou politiques immédiats tant qu'une répartition à peu près égalitaire des coûts de dissociation n'aura pas été instituée et tant que la relation ne sera pas perçue par les deux parties comme étant équitable et propice à une accélération de la croissance économique.

Cette voie suppose l'émergence d'un nouvel environnement, exempt de conflit et de méfiance. Elle exige aussi que l'Autorité palestinienne adopte une stratégie globale axée sur la mise en place d'institutions et l'application de politiques visant à consolider ce nouvel environnement et à en exploiter toutes les potentialités. Le présent chapitre traite des principaux éléments d'une telle stratégie. La section A est consacrée aux éléments essentiels du cadre juridique et institutionnel. L'on y examine également les mesures essentielles pour que ce nouvel environnement soit facteur de stabilité macroéconomique et d'efficacité microéconomique. La section B est consacrée aux arrangements monétaires et commerciaux actuels et aux perspectives de changement dans ce domaine.

A. Créer un cadre économique général favorable

1. Régler la question du statut définitif

Les événements de ces dix années de période intérimaire ont mis clairement en évidence le fait que dans le rapport entre Israéliens et Palestiniens, l'économique et le politique sont inextricablement liés. La séparation délibérée de ces deux aspects dans les accords intérimaires reposait sur l'hypothèse que la coopération économique entre les deux parties pourrait progresser et ouvrir la voie au règlement des questions politiques. Or, tel n'a pas été le cas pendant la période intérimaire. Chaque fois que la coopération économique a pu déboucher sur des accords quant à la manière de régler les différents problèmes apparus au cours de cette période, des désaccords politiques sans rapport avec le sujet venaient généralement retarder ou, de quelque autre manière, compromettre les accords auxquels étaient parvenus les négociateurs économiques ou commerciaux des deux parties[42].

Les défauts de cette démarche sont apparus à deux niveaux. En premier lieu, le report de l'examen de la question essentielle de la souveraineté a permis le développement de la colonisation israélienne tout au long de la période intérimaire, ce qui a constitué une source constante de frictions et une entrave à l'activité économique palestinienne. En second lieu, la mise en place d'une autorité autonome sans souveraineté a créé un décalage entre les pouvoirs et les responsabilités. À titre d'exemple, un investisseur éventuel peut obtenir de l'Autorité palestinienne l'autorisation de créer une entreprise mais l'importation des capitaux, des marchandises et de la main-d'œuvre nécessaires pour concrétiser cet investissement doit être approuvée par les autorités israéliennes. Il en va de même pour les importateurs ou exportateurs palestiniens, qui peuvent accomplir sans accroc la plupart des démarches et procédures requises du côté palestinien de la frontière, mais sont souvent découragés par les contrôles de sécurité, douaniers et autres du côté israélien[43]. Cette dichotomie du pouvoir est à l'origine d'une incertitude multiforme qui a eu un effet dissuasif certain sur l'investissement intérieur et étranger ainsi que sur le commerce d'exportation.

Compte tenu de ce bilan, deux points semblent essentiels si l'on veut que la coopération économique contribue à l'instauration de la paix et à l'émergence d'intérêts mutuels. Tout d'abord, les deux parties doivent prendre rapidement les mesures propres à remédier aux carences de la période intérimaire, afin de renforcer le climat de dialogue et de confiance et de permettre que les négociations sur le statut définitif soient menées de bonne foi et avec des perspectives raisonnables de succès. Ensuite, ces négociations doivent aboutir à un accord qui confère, sans la moindre ambiguïté, à la partie palestinienne la souveraineté requise sur la terre, l'eau et les frontières. Les ambiguïtés sur cette question fondamentale ne peuvent que compromettre l'action menée par les Palestiniens pour mobiliser et gérer les ressources humaines et naturelles, les mettre au service du développement à long terme et créer un nouvel environnement économique favorable au développement et à la croissance.

2. Gouvernance et création d'institutions économiques nationales

L'action de l'Autorité palestinienne dans le domaine de la création d'institutions a été jusqu'ici déterminée par des considérations politiques à court terme, ce qui n'est pas pour surprendre. Le mélange d'instabilité politique et de difficultés économiques qui caractérisait la période intérimaire ne constituait pas l'environnement idéal pour une planification à long terme. Or, la création d'institutions publiques ne devrait pas être déterminée par les exigences de la situation actuelle. À cet égard, plusieurs domaines prioritaires revêtent un caractère d'urgence.

Ces domaines ne concordent pas tout à fait avec les "tâches inachevées" de la période intérimaire dont il a été question dans le chapitre précédent, en ce sens qu'ils renvoient aux tâches auxquelles l'Autorité nationale palestinienne ne pourra s'atteler qu'une fois que les questions relatives au statut définitif auront été résolues. Il s'agit de domaines intimement liés, qui ont trait aux rapports à long terme entre les trois pouvoirs, à la rationalisation du rôle du pouvoir judiciaire, à la limitation de la croissance débridée de la bureaucratie et au renforcement de l'état de droit. Ces questions ne relèvent certes pas du domaine de la réforme des politiques économiques au sens strict mais elles ont une influence importante sur le rythme de la reprise économique et sur les perspectives à long terme du développement économique palestinien et, à ce titre, méritent d'être notées dans ce contexte.

3. Éviter l'instabilité macroéconomique

L'économie palestinienne souffre d'un déficit chronique de l'offre. Telle qu'elle a évolué depuis 1994, la capacité d'absorption interne totale (consommation interne plus investissement) équivaut aujourd'hui à une fois et demie la capacité de production de l'économie locale (PIB). La différence est couverte par les importations, qui prennent une place très importante dans l'économie et sont financées par des sources extérieures. Comme on l'a vu dans le chapitre premier, cette dépendance excessive à l'égard des sources extérieures de revenu met l'économie palestinienne à la merci des chocs extérieurs.

À l'évidence, le déficit de ressources ne saurait être comblé, ni le déséquilibre du marché du travail (chômage) corrigé, à brève échéance. Ils sont le résultat de distorsions du marché qui se sont constituées sur plusieurs décennies et il faudra un certain temps pour y remédier. Éliminer les obstacles juridiques et institutionnels qui freinent actuellement les activités du secteur privé constitue la mesure la plus importante pour rétablir la stabilité. Tout aussi importantes sont les politiques financières et monétaires qu'il faudrait mettre au point pour encourager l'épargne, l'investissement et le commerce. Pour prendre un critère général, la politique de développement palestinienne devrait être axée sur la création d'un environnement favorable où une part croissante d'un revenu lui-même croissant serait épargnée pour combler le déficit de ressources, et une part croissante d'une production elle-même croissante serait exportée pour réduire le déficit commercial et de change. Dans l'intervalle, des filets de protection sociale devraient être mis en place pour atténuer l'effet à court terme des chocs extérieurs.

4. Réduire les facteurs d'inefficacité

Dans l'économie palestinienne, les prix sont depuis longtemps intimement liés aux prix israéliens, alors même qu'il existe de grands écarts de revenu par habitant entre les deux économies, si bien qu'ils n'assurent pas leur fonction d'affectation efficace des ressources économiques. Cette situation est essentiellement imputable au fait que la Cisjordanie et la bande de Gaza opèrent dans le cadre d'un régime commercial dominé par des considérations propres à l'économie israélienne. Ce régime est encore caractérisé par une forte dose de protectionnisme, historiquement induit par l'objectif de développement de l'industrie israélienne. Outre ses effets sur l'efficacité de la production de biens de consommation, cette barrière de protection augmente aussi le coût des biens d'équipement et des biens intermédiaires pour les producteurs palestiniens.

Des études récentes montrent, par exemple, que le coût de production des articles d'habillement dans la bande de Gaza est 2,17 fois plus élevé qu'en Jordanie. Une part importante de cette différence résulte du fait que les producteurs palestiniens paient les textiles importés de

Turquie deux fois plus cher que les produits de meilleure qualité importés d'Asie de l'Est par les Jordaniens. Les Palestiniens ne peuvent pas importer les textiles d'Asie à cause des tarifs prohibitifs imposés par Israël pour protéger sa propre industrie[44]. Dans le même ordre d'idée, les produits agricoles, les produits pharmaceutiques et les chaussures sont moins chers en Jordanie, en partie à cause des différences de prix des intrants importés.

Les coûts de production élevés tant dans l'agriculture que dans l'industrie palestiniennes s'expliquent également par le niveau relativement élevé des salaires. Ainsi, les salaires des ouvriers palestiniens seraient deux à trois fois plus élevés qu'en Jordanie dans l'agriculture, deux fois plus élevés dans la confection et 2,3 fois plus élevés dans la production de chaussures[45]. Ces salaires élevés s'expliquent par les distorsions que le recrutement de Palestiniens qui se rendent tous les jours en Israël pour y travailler introduit dans le marché du travail. La suppression de ces distorsions de prix et de coûts devrait faire partie de la négociation d'un nouveau régime commercial conçu pour favoriser de manière équitable et raisonnable les intérêts des Palestiniens et des Israéliens.

Des événements susceptibles de créer des distorsions des prix sont également survenus après la création de l'Autorité palestinienne. L'octroi de monopoles sur des marchés importants tels que ceux du tabac, de l'essence et du ciment ont contribué à maintenir des prix élevés. De même, le monopole de la Compagnie palestinienne de télécommunications (PALTEL) s'est traduit par une hausse des tarifs des télécommunications. Cette évolution vers la monopolisation de certains secteurs du marché a commencé en 1995 par l'octroi de licences à un certain nombre d'entreprises dans différentes branches qui étaient en tout ou en partie la propriété d'organismes liés à l'Autorité palestinienne, sans compter les restrictions à l'importation de certains produits. Les observateurs voient de plus en plus dans ce phénomène le signe de tendances aussi puissantes que fâcheuses à la constitution de situations de rente. Comme on l'a vu plus haut, des mesures importantes d'élimination progressive de ces pratiques ont été annoncées au début de 2000, dont l'application risque toutefois de ne pas être immédiate.

B. Mettre en place les régimes financiers et commerciaux les plus favorables

Les sections précédentes ont permis de voir combien l'élimination de l'instabilité macroéconomique et de l'inefficacité microéconomique dépend de la réforme des régimes monétaires et commerciaux. L'on s'attachera dans les paragraphes qui suivent à cerner certains des enjeux qui pourraient avoir leur importance dans le contexte des opérations de réformes et de planification menées actuellement par l'Autorité palestinienne.

1. Arrangements monétaires futurs

Les arrangements monétaires en vigueur pendant la période intérimaire représentent certes un progrès par rapport à la situation qui prévalait avant 1994, mais ils ne constituent certainement pas la solution optimale. Les banques arabes ont rouvert leurs portes et de nouvelles se sont créées, sous le contrôle de l'autorité monétaire palestinienne, qui assume certaines des fonctions d'une banque centrale mais n'a pas le droit de frapper la monnaie nationale. Les monnaies israélienne (le shekel) et jordanienne (le dinar) sont les monnaies qui ont cours légal. D'une part, l'absence d'une monnaie nationale rend la politique monétaire sans effet, tout comme dans un régime de taux de change fixes et, d'autre part, l'existence d'un système monétaire duel peut entraîner une hausse des coûts liés aux fluctuations des taux de change, tout comme dans un régime de taux de change variables.

Par ailleurs, le bimonétarisme tend généralement à réduire l'aptitude des banques commerciales à assurer leur fonction de transformation des dettes arrivées à échéance, à cause du décalage monétaire entre actifs et passifs, ce qui peut les dissuader d'accorder les prêts à long terme qui sont essentiels à l'investissement et à la croissance. En outre, l'existence d'un système monétaire duel met l'économie palestinienne à la merci des chocs provenant tant de Jordanie que d'Israël. Les chocs monétaires jordaniens sont transmis à l'économie palestinienne par le biais du compte de capital, en raison de la quasi libre circulation des capitaux entre les deux économies et du très faible volume des échanges commerciaux. Quant aux chocs monétaires israéliens, ils se répercutent sur le compte des opérations courantes palestinien, qui correspond principalement aux échanges commerciaux de marchandises et de services de main-d'œuvre avec Israël[46].

Étant donné l'instabilité chronique du shekel israélien dans les années 70 et la première moitié des années 80 et la dépréciation du dinar jordanien à la fin des années 80 et au début des années 90, il fallait s'attendre à ce que les Palestiniens veuillent protéger le pouvoir d'achat de leurs revenus en optant pour une monnaie plus stable. Le dollar des États-Unis est donc en train de devenir progressivement la monnaie préférée des déposants. Ce changement correspond pour une part à la dépréciation considérable du shekel en 1998, qui a perdu 18 % de sa valeur par rapport au dollar et au dinar[47], ce qui a eu des répercussions immédiates sur l'économie palestinienne. Cette dépréciation a réduit le patrimoine personnel des détenteurs de shekels, y compris les fonctionnaires de l'Autorité palestinienne, ainsi que les salaires réels des Palestiniens travaillant en Israël. Elle a aussi alimenté la hausse des prix dans le territoire palestinien par le biais de ses incidences sur les importations en provenance d'Israël[48].

L'Autorité palestinienne n'est peut-être pas en mesure de modifier ce régime monétaire infra-optimal pendant la période intérimaire, ni immédiatement après, mais le développement futur de l'économie palestinienne exige absolument un arrangement plus judicieux, une fois les négociations sur le statut définitif achevées. Cet arrangement doit permettre à l'économie palestinienne de réaliser les deux objectifs suivants, qui restent hors de sa portée à l'heure actuelle :

- *Permettre au Gouvernement palestinien de percevoir toutes les recettes de seigneuriage afférentes à l'économie palestinienne.* Il sera possible d'accroître les recettes de seigneuriage lorsque l'autorité monétaire palestinienne prendra en charge la frappe de la monnaie à haute puissance (monnaie détenue par le public et réserves des banques commerciales détenues par l'autorité monétaire palestinienne). Ces recettes représenteraient en moyenne 2 % des recettes du secteur public dans les pays en développement (ce qui ferait environ 20 millions de dollars par an dans le cas de la Palestine); et

- *Susciter la confiance à l'égard tant de la stabilité du niveau général des prix que de la solidité du système financier*. Cet objectif pourrait contribuer à accroître l'investissement tant intérieur qu'étranger sur le long terme.

Étant donné la situation économique actuelle, faire en sorte que les gens aient confiance dans la nouvelle monnaie palestinienne devrait être l'objectif prioritaire. L'une des formules envisagées consiste à se doter d'une monnaie palestinienne indépendante. Le taux de change de cette monnaie serait alors déterminé librement par le jeu de l'offre et de la demande sur le marché des changes. L'autorité monétaire palestinienne aurait la faculté d'intervenir sur le marché pour fixer un taux ou une fourchette de variation de la monnaie. Cette formule pourrait être intéressante, en ce sens qu'une monnaie nationale indépendante constitue tout à la fois un

symbole de souveraineté et un outil de politique monétaire. Elle permettrait aussi à l'autorité monétaire palestinienne d'appliquer une politique monétaire compatible avec le rythme et les besoins du Programme de reconstruction et de développement de la Palestine.

L'adoption d'une politique monétaire indépendante répond à des considérations qui relèvent tant du court que du long terme. S'agissant du court terme, elle permet d'utiliser le taux de change pour amortir les chocs extérieurs et, par voie de conséquence, en atténuer les effets préjudiciables à l'économie locale. Quant au long terme, il faut pouvoir accompagner la croissance économique en l'approvisionnant en liquidités et en assurant la stabilité du marché des capitaux. Mais, cette formule, si elle ne manque pas d'attraits, a aussi ses inconvénients. Une nouvelle monnaie, un taux de change variable et un secteur financier naissant et encore rudimentaire risquent d'accroître les coûts liés à l'instabilité du pouvoir d'achat. Certaines économies émergentes ont dû faire face à ce problème ces dernières années[49].

Cela étant, doter la nouvelle monnaie d'un taux de change fixe suppose que l'autorité monétaire palestinienne dispose d'importantes réserves de change, ce qui ne serait pas forcément le cas, surtout dans un premier stade.

Par ailleurs, une monnaie indépendante frappée par l'autorité monétaire palestinienne, qui relève de l'exécutif, pourrait créer pour les pouvoirs publics une tentation de financer les déficits budgétaires en recourant à la solution inflationniste qui consiste à accroître l'offre de monnaie. La valeur de la monnaie pourrait en pâtir, et le Gouvernement serait au bout du compte conduit à imposer des restrictions à la circulation des capitaux et au commerce. Dans un pareil contexte, la monnaie indépendante pourrait favoriser l'apparition de distorsions et de déséquilibres préjudiciables tant à l'efficacité microéconomique qu'à la stabilité macroéconomique.

Une autre solution actuellement envisagée pour préparer méthodiquement le terrain à la création d'une monnaie palestinienne consisterait à créer un conseil de la monnaie et à lier le taux de change à une monnaie internationale forte, le dollar ou l'euro par exemple. Ce conseil aurait pour objectif de permettre à la nouvelle monnaie palestinienne d'acquérir une crédibilité pendant que l'autorité monétaire palestinienne acquiert plus de compétence dans sa fonction de banque centrale et que les marchés financiers palestiniens se développent[50]. L'abandon éventuel de ce régime et l'adoption d'une monnaie palestinienne indépendante seraient perçus comme la conclusion naturelle d'un processus de transition, durant lequel la crédibilité se constitue, les institutions s'édifient et les marchés financiers se développent. Une monnaie palestinienne indépendante permettrait alors d'utiliser la politique monétaire pour amortir les chocs extérieurs par des ajustements de prix et non par une baisse de la production et de l'emploi.

2. Arrangements commerciaux futurs

Comme on l'a vu dans le chapitre premier, la performance commerciale de l'économie palestinienne s'est détériorée au cours de la période intérimaire. De mauvais résultats à l'exportation et le gonflement rapide des importations se sont conjugués pour aggraver un déficit commercial déjà important, alors même que le commerce palestinien est toujours essentiellement tourné vers Israël et souffre de carences systémiques et de blocages structurels. Il y aurait quelque naïveté à croire que la situation actuelle peut être transformée du jour au lendemain parce que l'économie palestinienne se serait libérée des contraintes de la période intérimaire, même dans l'hypothèse où il y aurait un régime commercial différent.

Réussir à augmenter considérablement les exportations et à réorienter les courants commerciaux n'est pas chose facile; cela exige une stratégie bien définie, fondée sur une appréciation réaliste tant de la situation économique palestinienne actuelle que de ses perspectives sur les marchés extérieurs. L'Autorité palestinienne a besoin d'une telle stratégie, qui guiderait ses négociations bilatérales et multilatérales concernant les nouveaux arrangements de coopération commerciale et économique. Il n'y a pas encore de politique commerciale globale ni de stratégie de développement sectoriel mais un travail préparatoire important a déjà été accompli par l'Autorité palestinienne et l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre du régime commercial de la période intérimaire a aidé à déterminer les paramètres et les critères qui régiront les arrangements futurs.

À cet égard, l'Autorité palestinienne considère que les intérêts vitaux de la Palestine s'expriment dans les deux principes suivants[51]:

- Les relations commerciales israélo-palestiniennes futures auront de profondes répercussions sur la relation politique entre Israël et l'Autorité palestinienne, et vice-versa. Il faut donc que ces relations commerciales soient, dans leur conception, conformes aux aspirations palestiniennes, à savoir l'édification d'un État où la Cisjordanie et la bande de Gaza continueraient de constituer une entité géographique et une économie uniques, comme cela est déjà stipulé dans les accords intérimaires. La diversification des relations commerciales, la réintégration de l'économie palestinienne dans celle de la région et l'instauration de nouvelles relations commerciales avec le reste du monde sont donc des tâches qui intéressent au plus haut point l'avenir politique et économique de la Palestine.

- Les arrangements commerciaux entre l'économie palestinienne et d'autres pays, y compris Israël, devraient être, dans leur conception, adaptés à l'échelonnement des étapes successives du Programme palestinien de reconstruction et de développement. Les relations commerciales devraient donc évoluer dans le temps de manière à faciliter la réalisation des objectifs de ces étapes, au lieu de la contrecarrer. Une intégration précipitée de l'économie palestinienne à d'autres marchés, sans que cette économie ait été au préalable restructurée et débarrassée des tendances de la période antérieure à 1994, qui continuent de la dominer, risque d'enfermer l'économie palestinienne dans une dépendance infra-optimale.

Il découle implicitement de ces deux principes que les relations commerciales israélo-palestiniennes futures ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'un accord trop rigide. Elles peuvent évoluer dans le temps, en fonction du démantèlement de l'héritage de la période d'occupation. À cet égard, d'un point de vue tant économique que politique, l'Autorité palestinienne est de plus en plus persuadée qu'elle n'a peut-être pas intérêt à négocier avec Israël un nouvel accord commercial fondé sur l'union douanière actuelle. Le renouvellement de l'accord israélo-palestinien d'union douanière, dans sa structure actuelle, pourrait ne produire qu'"un accord d'association" par le biais duquel l'économie palestinienne adopterait la plupart des éléments du régime de commerce extérieur israélien actuel, et s'y adapterait, sans adaptation réciproque de la part du partenaire israélien. Le risque serait alors de perpétuer un régime qui n'est nullement favorable aux objectifs de développement palestiniens, étant donné l'écart important entre les deux économies.

D'autre part, un accord de libre-échange complet entre les deux pays ne constituerait peut-être pas une solution optimale à l'heure actuelle, surtout si la main-d'œuvre palestinienne

ne peut pas tirer parti de cet arrangement. Par ailleurs, certaines des industries palestiniennes qui n'ont pas pu se développer pendant la période d'occupation ont besoin pendant un laps de temps limité d'un certain soutien pour se moderniser et rattraper leur retard de productivité par rapport à la concurrence israélienne et autre. La plupart des experts et représentants du secteur industriel palestinien demeurent des partisans convaincus d'une politique de soutien aux branches qui en ont besoin, sur la base d'études coûts-avantages détaillées et pour une durée bien définie. Ces préoccupations ne doivent pas rester sans réponse.

À un autre niveau, l'intégration de l'économie palestinienne à l'économie régionale et au reste du monde ne saurait s'accomplir dans l'état actuel de l'infrastructure, du cadre institutionnel et de l'offre. Il ne faut pas davantage s'attendre à ce que l'économie palestinienne s'intègre aux marchés mondiaux par le biais d'intermédiaires et de partenaires. L'économie palestinienne doit pouvoir donner toute la mesure de ses possibilités d'interaction directe avec les partenaires commerciaux et financiers régionaux et mondiaux, en fonction de ses propres besoins et politiques de développement. Quels que soient les arrangements qui finiront par voir le jour, il faudra impérativement qu'ils confèrent une certaine marge d'indépendance aux décideurs de la politique commerciale palestinienne.

La coopération économique régionale pourrait certes, à l'avenir, quand la paix règnera, procurer des avantages concrets à l'économie palestinienne sur le plan des économies d'échelle, de la taille des marchés, de la mise en commun des ressources et des infrastructures, mais à moyen terme, les priorités devraient être axées sur la mise en place d'équipements, d'institutions et d'infrastructures palestiniens distincts. Cette démarche ne doit pas être perçue comme l'expression d'une politique de "séparation" à l'égard d'Israël, mais comme un élément de l'action à mener pour mieux utiliser les ressources humaines, financières et naturelles palestiniennes, diversifier davantage les marchés et favoriser l'instauration d'un environnement économique concurrentiel et, partant, plus efficace.

Quelle que soit l'orientation que prendra à l'avenir la politique commerciale, le secteur palestinien du commerce extérieur doit être doté des moyens qui permettent une interaction plus vigoureuse avec les marchés bilatéraux et autres. Toutefois, comme nombre d'études récentes l'ont montré, il faut d'urgence développer les infrastructures et services liés au commerce, ainsi que les institutions requises à cet effet. Les équipements de base – installations portuaires et agrandissement de l'aéroport, notamment – sont essentiels pour instaurer des relations commerciales normales avec le reste du monde[52]. Les échanges commerciaux par voie terrestre avec les pays voisins sont freinés par le mauvais état du réseau routier et du parc de camions, qui doivent tous les deux être remis en état et agrandis d'urgence. Les procédures et opérations commerciales aux frontières du territoire palestinien avec la Jordanie, l'Égypte et Israël doivent être remaniées de fond en comble, comme l'ont montré les conclusions d'un récent projet d'assistance technique de la CNUCED sur le terrain[53]. Le travail législatif relatif aux douanes, aux transports, aux technologies de l'information et au commerce électronique, ainsi que les autres questions relatives à la facilitation du commerce, demeurent en suspens.

En outre, il est communément admis que l'économie palestinienne ne sera pas en mesure de recueillir les bienfaits de l'intégration aux marchés mondiaux tant que perdurent les contraintes qui pèsent sur l'offre. Il s'agit notamment de la faible capacité technologique, du caractère diffus et inexploité de l'esprit d'entreprise et des compétences en matière de commercialisation et de l'absence d'institutions spécialisées dans des produits agricoles ou industriels précis. Il faudra aussi améliorer grandement le contrôle de la qualité, le calibrage, l'emballage et l'étiquetage des produits pour que les exportations palestiniennes puissent être

compétitives au plan international[54]. À l'évidence, le mieux pour l'économie palestinienne serait de se doter de sa propre série de normes qui soit conforme à sa situation actuelle et à ses choix de développement. Les institutions des secteurs public et privé font déjà de grands efforts pour moderniser les industries, et la création d'un institut palestinien de normalisation en est à ses débuts. À mesure que l'intégration à l'économie régionale et mondiale progressera, l'économie palestinienne devra progressivement se conformer aux normes internationales régissant la qualité, la santé et la sécurité et la propriété intellectuelle. Les efforts soutenus en ce sens ne sont pas une simple obligation, compte tenu des évolutions à l'échelle mondiale, ils sont aussi avantageux sur le long terme pour les producteurs et consommateurs palestiniens et permettront à l'économie palestinienne d'aborder en situation favorable la concurrence sur les marchés mondiaux.

Bref, une fois que la politique commerciale palestinienne aura été élaborée et appliquée conformément aux besoins et priorités du développement national, et que l'économie palestinienne sera en mesure d'intervenir en tant que partenaire indépendant dans le commerce international, il lui deviendra possible de coopérer avec ses voisins de la région dans un cadre équitable et interdépendant. Les responsables et les hommes d'affaires palestiniens sont conscients des réalités sur le terrain et de l'ampleur de l'interdépendance des économies israélienne et palestinienne, une interdépendance encore plus multiforme aujourd'hui qu'avant 1994. Or, l'économie palestinienne, dans sa coopération avec ses voisins, y compris ses quelques partenaires de commerce et d'investissement non israéliens, demeure le partenaire le plus faible et le moins dynamique. Tant que ce déséquilibre durera, les intérêts mutuels entre hommes d'affaires israéliens et palestiniens et les intérêts politiques actuels pourraient fort bien pousser à la perpétuation, sous une forme ou une autre, du *statu quo* économique de la période intérimaire, sans en corriger convenablement les défauts.

Chapitre IV

EN GUISE DE CONCLUSION : QUEL DÉVELOPPEMENT POUR LA PALESTINE ?

Les chapitres qui précèdent ont permis de voir que l'Autorité palestinienne s'emploie avec sérieux à reconstruire l'économie palestinienne selon une démarche axée sur la croissance durable, mais des obstacles relevant du politique et de l'économique continuent de freiner cette action et de compromettre ses résultats. Surmonter certains de ces obstacles n'est peut-être pas encore à la portée de l'Autorité palestinienne mais cela ne dispense aucunement celle-ci d'une stratégie globale qui orienterait son action dans les domaines où elle dispose d'un pouvoir et peut faire changer les choses.

Quelques efforts ont certes été faits dans ce sens, mais sans cohérence ni continuité, ni but bien clair. Il conviendrait qu'à l'issue de la période intérimaire, lorsque les grands problèmes politiques auront été résolus, l'Autorité palestinienne soit en mesure de satisfaire à cette exigence de manière plus complète qu'il ne lui a été possible de le faire jusqu'ici. Pour son action future, elle gagnerait à prendre comme point de départ le champ déjà couvert et les enjeux déjà répertoriés par diverses sources pour leur pertinence au regard des tâches tant immédiates qu'à plus long terme du développement de l'économie palestinienne. L'Autorité palestinienne est actuellement en train d'étudier de près toute une série d'éléments qui pourraient avoir leur importance lorsqu'il s'agit de mettre au point une politique et une stratégie de développement appropriées[55].

Depuis le début du processus de paix au Moyen-Orient, et plus spécialement depuis 1993, des sources palestiniennes et internationales ont entrepris des travaux de recherche et organisé des ateliers et des conférences pour essayer de définir certaines des perspectives du développement à long terme de l'économie palestinienne et des choix que l'Autorité palestinienne devra faire. La première déclaration palestinienne à cet égard a été le "Programme de développement de l'économie nationale palestinienne, 1994-2000", établi par la Palestine avant 1993 et qui s'est trouvé rapidement dépassé par les événements. En 1996, une conférence sur le thème "L'économie palestinienne : quel projet ?" a été organisée à l'Université de Bir Zeit mais elle n'a débouché sur aucun résultat concret quant aux suites qu'aurait pu lui donner l'Autorité palestinienne. En tant que seul document publié par cette dernière sur sa stratégie de développement, le Plan de développement palestinien, pris comme base triennale roulante, a essentiellement servi de cadre pour l'aide des donateurs[56]. Des évaluations internationales plus récentes du processus de création d'institutions par l'Autorité palestinienne ont amené à prendre un certain nombre de mesures correctives portant sur l'amélioration de la prise des décisions économiques et de la gestion financière.

Ces activités ont certes produit des idées intéressantes et stimulé la réflexion, mais il n'a pas été possible de regrouper ces éléments d'une vision du développement palestinien en une "déclaration de mission" cohérente et réaliste, totalement prise en charge par l'Autorité palestinienne. Si ces efforts n'ont pas abouti, c'est, entre autres, pour les raisons suivantes :

- De nombreuses études ont été effectuées sous l'égide d'organisations étrangères ou sous l'influence de considérations politiques exprimant les préoccupations immédiates du processus de paix et non les intérêts à long terme de l'économie palestinienne.

- Les plans de développement élaborés par les divers ministères et autres administrations de l'Autorité palestinienne représentaient, par la force des choses, des programmes axés sur l'investissement et déterminés par les exigences du moment et non par la volonté de se doter d'une stratégie globale pour l'avenir.

- Nombreux sont les plans ou mécanismes mis au point par des cadres et des techniciens représentant les vues de tel ou tel ministère, département ou secteur. Aucun n'a été le fruit d'un débat public ni n'a été approuvé par l'Autorité palestinienne ou par le secteur privé.

Il est désormais largement admis que l'Autorité palestinienne, alors qu'elle se prépare à assumer les responsabilités d'un gouvernement national, doit se doter d'une grande déclaration de politique générale. Ce texte aiderait à orienter les efforts de création d'institutions, les mesures de réforme et les programmes de reconstruction et servirait de guide pour l'élaboration d'une politique de développement stratégique. Il permettrait aussi aux décideurs de disposer d'analyses concrètes et quantifiables des coûts et avantages économiques et financiers à long terme d'une autre voie vers le développement, et il constituerait un outil de référence indispensable pour les négociations économiques aux échelons bilatéral, régional ou mondial.

Dans les efforts qui seront faits à l'avenir pour dessiner les contours d'une politique palestinienne du développement, il faudra établir un cadre conceptuel définissant en quels termes les priorités économiques palestiniennes peuvent être énoncées. Ce cadre doit tenir compte des conditions objectives de l'économie palestinienne, il doit exprimer les impératifs des aspirations politiques palestiniennes et il doit exploiter les enseignements tirés de l'expérience de développement d'autres pays. Les responsables devront en outre envisager une série d'étapes successives par lesquelles passera progressivement la réalisation des grands objectifs retenus. Les expériences de développement au plan international, dont certains aspects font désormais figure de fondamentaux pour l'explicitation des différentes conceptions du développement, sont pertinentes dans le cas palestinien et devraient être examinées attentivement.

S'agissant de la tâche prospective d'élaboration d'une politique de développement stratégique, les points ci-après représentent autant d'enjeux qui revêtent une importance particulière dans le contexte palestinien :

- *Les incidences de l'environnement extérieur*. Il faut déterminer avec précision dans quelle mesure les tendances qui ont vu le jour sous l'occupation peuvent continuer de façonner l'évolution économique et sociale après l'indépendance[57].
  Par conséquent, il faut étudier attentivement les effets de l'occupation prolongée et de la période intérimaire d'autonomie pour comprendre la nature de la "dépendance à effets négatifs" où risque de s'engager l'économie palestinienne et les difficultés à surmonter pour passer à une nouvelle "dépendance à effets positifs".

- *Les déterminants internes de la croissance*. Compte tenu des études internationales récentes sur les déterminants de la croissance économique, pour ce qui est plus particulièrement de l'incorporation du processus d'accumulation du capital humain et d'innovation technique[58], il importe de prendre la mesure de l'impact de la valorisation du capital humain sur le développement pour bien concevoir les futurs plans et politiques de développement palestiniens. Les responsables auraient beaucoup à gagner d'une meilleure compréhension de la manière dont les institutions,

les politiques gouvernementales et le cadre juridique influent sur la croissance à long terme, par leurs effets sur l'incitation à accumuler le capital humain et à innover sur le plan technique[59].

- *Les réformes institutionnelles visant à renforcer le rôle du marché.* Les exemples de réussite en matière de développement au cours des dernières années ont mis en évidence la nécessité de définir le dosage le plus efficace des rôles respectifs de l'État et du marché. Les réformes institutionnelles doivent être conçues de manière à permettre aux entreprises de se développer et à promouvoir l'entreprenariat productif, et non les activités axées sur la constitution de rentes. L'autorité palestinienne pourrait tirer d'utiles enseignements d'un examen plus attentif de l'expérience internationale à cet égard.

- *Les impératifs de la transformation structurelle.* Pour donner la première impulsion à la relance des secteurs productifs de l'économie palestinienne, l'augmentation de la production industrielle, dans l'agroalimentaire en particulier, constitue l'option la plus facile, mais cette phase de substitution aux importations a des limites intrinsèques en tant que facteur de croissance et de développement. Une fois que toutes les importations de biens de consommation non durables potentiellement viables auront été remplacées par une production locale compétitive, l'Autorité palestinienne devra se poser la question des moyens de rendre l'industrialisation et la croissance durables. Une stratégie possible, et qui a donné de bons résultats ailleurs, consiste à s'orienter vers une production axée sur les exportations. Étant donné la faible taille du marché palestinien et le nombre réduit des entreprises dans chaque branche, la compétitivité sur les marchés extérieurs exige une action précoce et déterminée en vue d'aider à faciliter les exportations de produits de qualité.

- *L'assimilation technologique et la création de capacités.* Pour produire de nouveaux biens et services, il ne faut pas nécessairement engager des capitaux importants, ni disposer de ressources naturelles abondantes. L'aptitude à accumuler le capital humain, à assimiler efficacement l'innovation scientifique, à apprendre de nouvelles techniques et à adopter des méthodes modernes d'organisation de la production est tout aussi importante[60]. L'acquisition de ces "actifs-connaissances" est possible, pour autant que les ressources humaines sont utilisées et valorisées selon une stratégie de développement technologique bien définie. L'économie palestinienne doit accéder à cette base de connaissances par la formation et l'adaptation des nouvelles technologies, afin de ne pas se laisser distancer. Il faut prendre soin d'examiner la place de l'acquisition des technologies dans les futures relations commerciales et économiques de la Palestine avec Israël et les autres partenaires régionaux.

- *Le rôle des pouvoirs publics.* Étant donné que le secteur privé palestinien est encore en voie de constitution, il est fort probable que le secteur public conservera son rôle dirigeant pour ce qui est d'encourager les entreprises à se lancer dans de nouvelles tâches de production dans les domaines jugés hautement prioritaires tout en aidant les établissements de recherche à entreprendre des travaux scientifiques complémentaires des nouvelles industries. Mener à bien ces activités tout en veillant à ce que la croissance du secteur public soit un atout pour le secteur privé n'est pas une mince affaire et pose la question importante du rôle de l'État dans le développement[61]. Des changements au niveau des institutions et des attitudes

commencent à se dessiner à mesure que les responsables de l'Autorité palestinienne s'attèlent au règlement des problèmes complexes auxquels l'économie palestinienne doit faire face au cours de son émergence sur la scène régionale et mondiale. Cette évolution doit être encouragée si l'on veut que le secteur public palestinien réussisse à promouvoir un développement soutenu.

Notes

[1] Conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, pour les besoins de la présente étude, le "territoire palestinien occupé" s'entend de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, à l'exclusion de Jérusalem-Est. Afin d'être concis, l'expression "territoire palestinien" est également utilisée dans les cas appropriés. Conformément à la résolution pertinente de l'Assemblée générale, le terme "Palestine" s'entend dans la présente étude de l'Organisation de libération de la Palestine, qui a mis en place l'Autorité palestinienne en application des accords de 1993-1994 avec Israël.

[2] Le rôle de l'Autorité palestinienne dans le domaine économique est défini par l'accord signé en avril 1994, intitulé "Protocole relatif aux relations économiques entre le Gouvernement de l'État d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine, représentante le peuple palestinien" et appelé Protocole de Paris. Le texte intégral de l'accord est reproduit dans le document des Nations Unies publié sous la cote A/49/180; S/1994/727, en date du 20 juin 1994.

[3] En 1995, l'Autorité palestinienne a adopté la loi sur l'encouragement de l'investissement (mise à jour en 1997), qui accorde des exonérations fiscales spéciales pour les investissements privés, en fonction du montant des capitaux investis, des emplois créés et de la durée prévue du projet.

[4] Pour une analyse détaillée du développement du système bancaire en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, voir Hamed O, *The Palestinian Banking System: Reality and Potential.* Ramallah, Institut palestinien de recherche sur la politique économique (MAS), 1996.

[5] Voir la déclaration préliminaire sur la stratégie de développement palestinienne que l'Autorité palestinienne a présentée à la Conférence sur l'assistance aux Palestiniens, à Paris, le 9 janvier 1996. Gaza, 27 décembre 1995.

[6] Voir Autorité palestinienne, *Palestinian Development Plan 1999-2003*. Gaza, janvier 1999.

[7] Les accords officiels entre la Palestine et Israël n'imposaient pas explicitement le gel par Israël de la confiscation de terres ni celui de la construction et du développement d'implantations. Les Palestiniens estiment néanmoins que ce gel est implicite dans la clause qui interdit aux deux parties d'entreprendre des activités unilatérales préjugeant du résultat des négociations sur le statut définitif.

[8] Selon des études menées par le Bureau central de statistique palestinien (PCBS), pendant la période 1995-1996, le montant réel des dépenses moyennes par habitant était inférieur de 15 % à celui de la période 1992-1993. Voir *Expenditure and Consumption Surveys*, Ramallah, PCBS, octobre-septembre 1996 et avril-mai 1996.

[9] Le coût à court terme des fermetures de frontières imposées, en 1995 et 1996, a été estimé à 15 et 18 % du PIB respectivement pour la Cisjordanie et à 35 et 40 % respectivement pour la bande de Gaza. Voir Diwan I et Shaban R, dir. publ., *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*. Ramallah, Institut palestinien de recherche sur la politique économique (MAS) et Banque mondiale, 1999.

[10] Selon des sources palestiniennes, la confiscation de terres s'est poursuivie après les Accords d'Oslo. Israël aurait confisqué 5 119 dounams en 1994, 24 867 dounams en 1995, 6 000 dounams

en 1996 et 24 938 dounams en 1997 (un dounam = 1 000 m^2). Voir Institut palestinien de recherche sur la politique économique, *MAS Economic Monitor,* No 3, décembre 1998.

11 D'après des organisations non gouvernementales palestiniennes et israéliennes, 16 nouvelles implantations ont été créées pendant les cinq mois qui ont suivi la signature du Mémorandum de Wye River à la Maison Blanche. Voir *New York Times,* 3 mars 1999.

12 CNUCED, *The Palestinian economy and prospects for regional cooperation.* UNCTAD/GDS/SEU/2, Genève, 1998.

13 Le secrétariat de la CNUCED a mis au point un cadre de simulation macroéconomique qui montre que l'économie palestinienne est capable de s'affranchir de sa dépendance actuelle, d'atténuer les plus grandes distorsions macroéconomiques (déficit commercial, écart entre l'épargne et l'investissement, chômage chronique) et d'absorber de manière positive un grand nombre de rapatriés pendant 10 ans. À cette fin, il faut prendre un ensemble de mesures visant à accroître l'épargne et l'investissement intérieurs, à développer et diversifier les exportations ainsi qu'à mieux affecter des flux importants de ressources extérieures.

14 Tous les chiffres relatifs au nombre d'habitants et à la population active en 1997 et 1998 proviennent du PCBS et sont tirés du rapport du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés intitulé *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip.* Gaza, 1999.

15 Ces chiffres concernent la situation de l'emploi au deuxième trimestre 1998 par rapport au deuxième trimestre 1997. Voir *MAS Economic Monitor,* No 3, décembre 1998.

16 Voir Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip.* Gaza, 2000.

17 Toutes les données et estimations publiées sur les résultats de l'économie palestinienne proviennent de trois sources principales : le Bureau central de statistique palestinien (PCBS), le Ministère des finances de l'Autorité palestinienne et les estimations du Fonds monétaire international, à savoir :

- *MAS Economic Monitor,* No 3, décembre 1998;
- Autorité palestinienne et Fonds monétaire international, *West Bank and Gaza Economic Policy Framework: Progress Report,* 31 mai 2000;
- Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip,* 1999 et 2000.

18 Sauf indication contraire, les données économiques présentées ici excluent Jérusalem-Est.

19 Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip,* 1999, p. 8.

20 Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip,* 2000.

[21] Depuis 1997, le nombre de nouvelles entreprises créées a diminué de 27 % pour les sociétés à responsabilité limitée, de 50 % pour les sociétés anonymes et de 75 % pour les entreprises étrangères. Au cours de l'année, le montant des projets d'investissement approuvés a diminué de 4 % dans le cas de financements intérieurs et de 65 % dans le cas de financements extérieurs. Voir Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip*, 1999, p. 9.

[22] Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip*, 2000.

[23] Ibid., p. 11.

[24] Les données relatives à la balance des paiements palestinienne sont généralement considérées comme peu fiables et contiennent de graves erreurs, omissions et écarts statistiques qui peuvent expliquer en partie le déficit des "mouvements nets de capitaux", estimé à plus de 700 millions de dollars depuis 1999. Dans le cas contraire, ce poste illustre les besoins réels de financement extérieur de l'économie palestinienne.

[25] Voir "Cooperation between the Palestinian Authority, Egypt and Jordan to enhance subregional trade-related services". UNCTAD/GDS/SEU/3, Genève, février 2000.

[26] Ce rapport du Conseil des relations extérieures (CFR) est l'exemple par excellence des liens nouveaux qui apparaissent entre les considérations de politique intérieure et les considérations internationales qui gouvernent la réforme de l'Autorité. Voir CFR, *Strengthening Palestinian Public Institutions*, New York, 1999.

[27] On trouvera une description détaillée de l'infrastructure de la Cisjordanie et de Gaza dans Diwan and Shaban, chap. 13.

[28] La première centrale électrique, qui est en construction grâce à l'aide de donateurs, doit entrer en service en 2001.

[29] Voir *MAS Economic Monitor*, No 3, décembre 1998, p. 4.

[30] Autorité palestinienne, *Palestinian Development Plan 1999-2003*, Gaza, janvier 1999.

[31] Ibid.

[32] En 1995, on comptait 12 médecins pour 10 000 habitants dans le territoire palestinien, contre 24 en Jordanie et 28 en Israël dans les années 80. La même année, il y avait 1,3 lit d'hôpital pour 1 000 habitants en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, contre 1,8 en Jordanie et 2 en Égypte. Voir Diwan and Shaban, chap. 12.

[33]Stiglitz J., dans son introduction à Diwan and Shaban, chap. 13. Voir aussi Barrow R. J. *et. al*., *Economic Growth*, McGraw-Hill, 1995, chap. 12.

[34] On trouvera une analyse détaillée des facteurs de ce faible taux d'activité dans CNUCED, Prospects for sustained development of the Palestinian economy: strategies and policies for reconstruction and development, UNCTAD/ECDC/SEU/12, Genève, 1996, p. 96.

[35] Voir Diwan and Shaban, chap. 13 et chap. 10, tableau 10.2.

[36] Voir Naqib F., *A Preliminary Evaluation of the Tax System in the West Bank and Gaza Strip*, Ramallah, MAS, 1996.

[37] Cette entente entre l'Autorité palestinienne et les pays donateurs, conclue en 1996, a été soulignée à la réunion du Groupe consultatif des donateurs en décembre 1997. Voir communiqué de presse de la Banque mondiale intitulé "International community reaffirms support for Palestinian development", Paris, 15 décembre 1997. Elle a été incorporée depuis lors dans le plan de travail du Conseil supérieur du développement (évoqué au chapitre I).

[38] Autorité palestinienne et Fonds monétaire international, *West Bank and Gaza Economic Policy Framework: Progress Report*, 31 mai 2000.

[39] CFR, *Strengthening Palestinian Public Institutions*, New York, 1999.

[40] Autorité palestinienne et Fonds monétaire international, op. cit.

[41] *MAS Economic Monitor*, No 6, avril 2000.

[42] À titre d'exemple, les deux parties se sont mises d'accord au début de 1998, au niveau des experts techniques et des ministres, sur une augmentation importante du nombre des marchandises importées au titre desquelles l'Autorité palestinienne peut réduire ou supprimer les droits de douane. Cet accord n'a été officialisé qu'en juin 2000, pour diverses raisons liées à la non-application de certaines clauses économiques du Mémorandum de Wye River.

[43] Voir CNUCED, Cooperation between the Palestinian Authority ...

[44] Voir Awartani H, *Palestinian-Jordanian Agriculture Relations*, Naplouse, Centre de recherche et d'études palestiniennes, 1994; et Makhool B, *Competitiveness of Palestinian Industry vs Jordanian Industry*, Ramallah, Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques (MAS), 1996.

[45] Ibid.

[46] Pour une analyse détaillée des chocs monétaires subis par l'économie palestinienne pendant la période intérimaire, voir : Hamed O, Institut palestinien de recherche sur les politiques économiques de Ramallah (MAS), *Monetary Policy in the Absence of a National Currency and under a Currency Board*, à paraître.

[47] Voir *MAS Economic Monitor*, No 3, décembre 1998, p. 5.

[48] La dépréciation du shekel a tendance à alimenter la hausse des prix en Israël en raison du fort poids des importations, ce qui contribue ensuite à la hausse des prix palestiniens.

[49] La politique monétaire dans ces pays n'était pas indépendante des pouvoirs publics, lesquels l'avaient dans les faits reléguée au rôle de serviteur d'une politique financière laxiste, provoquant ainsi une pression inflationniste et l'instabilité. Telle est la raison pour laquelle des conseils de la monnaie ont été créés en Estonie (en 1992) et en Lituanie (en 1994).

[50] La réussite d'un conseil de la monnaie suppose davantage un engagement politique fort que des institutions fortes : la réapparition récente de cette institution du conseil de la monnaie dans certains pays en développement et pays à économie en transition est le produit d'une défiance générale à l'égard des institutions monétaires et d'une volonté de limiter leur pouvoir discrétionnaire.

[51] Les éléments de la présente section sont tirés d'un rapport non publié établi par un consultant de la CNUCED, Luis Abugattas.

[52] L'aéroport international de Gaza a été inauguré à la fin de 1998, mais il faudra que la Cisjordanie dispose de son propre aéroport.

[53] Voir CNUCED, "Cooperation with the Palestinian Autorithy...".

[54] On trouvera une analyse détaillée de ces questions dans CNUCED, "The Palestinian Economy and prospects for régional coopération in the 1990s, chapitre III, section D, et CNUCED, "Palestinian Merchandises Trade: Opportunities and Challenges", UNCTAD/GDS/SEU/1, Genève, 1998.

[55] L'Autorité palestinienne a dernièrement reconnu la nécessité de définir une position et d'élaborer une déclaration palestinienne à cet égard et elle a entrepris d'élaborer un plan de développement stratégique palestinien. Ce plan, dont la version définitive devrait être établie en 2001, serait préparé par l'Autorité palestinienne et ses équipes de recherche, avec le concours de sources internationales. L'analyse du présent chapitre se veut une contribution à cet effort.

[56] Voir le chapitre II.

[57] Voir Alan M. S., Colonialism, decolonization and growth rates: theory and empirical evidence, *Cambridge Journal of Economics, 1994*, 18:235-257.

[58] Voir Gypher J. et Dietz J., *The process of Economic Development*, Londres, Routledge, 1997, chap. 13, p. 404.

[59] George Abed a apporté une contribution importante au débat sur les perspectives de croissance et de développement de l'économie palestinienne lors de la conférence organisée à l'Université de Bir Zeit en 1996. Selon lui, la théorie de la "croissance endogène", qui intègre l'activité génératrice de connaissances dans la fonction de production, fournit un cadre pour l'étude des problèmes liés aux grands choix effectués par les gouvernements. S'agissant des perspectives de croissance de l'économie palestinienne, Abed considère que trois facteurs capitaux déterminent la forme que prendra le mode de croissance : les arrangements politiques, les fondamentaux politiques et les institutions (aussi bien politiques qu'économiques). Voir Abed G., *Prospects for long-run sustainable growth*, document présenté à la conférence organisée par l'Union des économistes arabes à l'Université de Bir Zeit sur le thème "L'économie palestinienne : quel projet ?", juin 1996.

[60] Evenson R E et Westphal L E, *Technological Change and technology strategy*. In: Behramn J et Srinivan TN, dir. publ. *Handbook of Development Economies*, vol. III A, Amsterdam, Elsevier Science, 1995. Voir aussi Gypher et Dietz, chap. 13, p. 465.

61 Pour une analyse récente du rôle de l'État dans le développement, voir Evans P, *Embedded Antonomy*. Princeton , NJ, Princeton University Press, 1995. Les donateurs et les responsables palestiniens ont accordé une attention considérable ces dernières années à l'amélioration du fonctionnement de l'Autorité palestinienne, en particulier au niveau de l'exécutif, dans l'espoir que certaines des erreurs les plus manifestes d'autres économies en développement puissent être évitées.