COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Texte non officiel destiné à l'information

UNCTAD/PRESS/PR/2008/022
08/09/08

Pour en finir avec le déclin et stimuler une croissance durable, l'économie palestinienne a un immense besoin d'une plus grande marge de manoeuvre

Genève, 8 septembre 2008 - Selon un nouveau rapport de la CNUCED, l'économie palestinienne dévastée par la guerre ne pourra redémarrer que si l'Autorité palestinienne dispose d'une plus grande marge de manoeuvre. Pour rétablir l'économie et enclencher une croissance durable, il ne suffira pas de lever les mesures de blocage territorial et les restrictions à la liberté de circulation, de démanteler le mur israélien, de renforcer l'aide des donateurs et de réformer les institutions. Il faudrait également que les décideurs palestiniens puissent disposer de toute la gamme des instruments fiscaux, monétaires (monnaie nationale), commerciaux et relatifs à la politique de l'emploi disponibles dans d'autres pays.

Selon le **rapport annuel sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien** (TD/B/55/2), il est urgent de renforcer les capacités institutionnelles de l'Autorité palestinienne en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques de développement économique. Il lui revient aussi de prendre en main la répartition et la gestion de l'aide.

Ce rapport sera examiné le 23 septembre par le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED qui se réunit à Genève du 15 au 26 septembre.

Une situation économique dégradée et une profonde misère

Après une chute de 5 % en 2006, l'économie palestinienne a enregistré en 2007 un taux de croissance nul. Elle se serait rétractée pour la deuxième année consécutive si les restrictions des donateurs n'avaient pas été progressivement levées dans la deuxième moitié de 2007. Avec un tel retard de croissance, le produit intérieur brut (PIB) par habitant a poursuivi sa chute jusqu'à 60 % du niveau de 1999. En 2007, 29 % de la population étaient au chômage contre 21 % en 1999. En 2006, 57 % de la population vivaient en deçà du seuil national de pauvreté, contre 52 % en 2005; la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée de 40 à 44 %. En 2007, 62 % des ménages ont perdu plus de la moitié de leur revenu de 2000. La lente usure des stratégies de survie des ménages a eu des répercussions dans les domaines de l'enseignement et de la santé, et a de profondes conséquences pour l'avenir des ressources humaines et du développement des capacités palestiniennes.

Asphyxie de l'économie locale de Gaza

La situation est beaucoup plus grave dans la bande de Gaza, pratiquement isolée, où vivent quelque 1,5 million d'habitants (40 % de la population totale du territoire palestinien occupé). Les chiffres indiquent que l'écart ne cesse de se creuser entre les conditions de vie dans la bande de Gaza et en Cisjordanie.

Exclue de la reprise des flux d'aide étrangère, dont a bénéficié le reste du territoire palestinien occupé en 2007, la bande de Gaza traverse la crise humanitaire la plus grave qu'elle ait jamais connue. Le blocage imposé est si rigoureux que les importations de première nécessité et de secours humanitaires autorisés sont réduites au strict minimum. En 2006, 66 % des habitants de Gaza vivaient dans l'indigence absolue, taux qui dépasse de 30 points de pourcentage celui de la Cisjordanie. L'abandon des activités industrielles et la sous-utilisation des capacités à Gaza sont alarmants. En 2007, les entreprises n'ont exploité que 46 % de leurs capacités de production, contre 76 % en 2006. Vers la fin de 2007, 95 % de la vie industrielle de Gaza était au point mort : le nombre de centres de production en activité est passé de 3 500 début 2005 à 150.

Dépendance à l'égard d'Israël et aggravation de la crise financière

Le secteur du commerce a fortement pâti de la politique israélienne de blocage du territoire et des restrictions imposées à la liberté de circulation. En 2007, les exportations avaient reculé d'un tiers par rapport à celles d'il y a huit ans, tandis que les importations avaient augmenté de 4 %. Le déficit commercial avec Israël continue de se creuser, aggravé par la perte du quart des capacités de production et, par voie de conséquence, par le renforcement de la dépendance à l'égard des importations d'Israël qui répondent à la demande locale. Le déficit commercial palestinien avec Israël a augmenté d'un cinquième entre 1999 et 2007 pour atteindre environ 2,1 milliards de dollars, soit 40 % du PIB et 90 % du total net des transferts courants (essentiellement des aides de donateurs).

Les restrictions imposées à la liberté de circulation, auxquelles s'ajoute le renouvellement de la retention des recettes douanières perçues par Israël au nom de l'Autorité palestinienne, ont aggravé une crise financière persistante. Lorsqu'elle n'est pas bloquée, cette source de financement représente 60 à 70 % des recettes publiques, c'est donc un élément essentiel des ressources palestiniennes. Comme il est fréquent qu'Israël retienne ces sommes, les recettes de l'Autorité palestinienne connaissent d'importantes fluctuations: elles sont passées de 1,1 milliard de dollars en 1999 à 300 millions de dollars en 2002, avant de remonter à 1,2 milliard de dollars en 2005 et de chuter une nouvelle fois jusqu'à 360 millions de dollars en 2006, pour atteindre 1,2 milliard de dollars en 2007. Le rapport de la CNUCED constate que toute planification budgétaire est pratiquement impossible compte tenu de l'imprévisibilité de cette source de revenus. Ce qui prive l'Autorité palestinienne des instruments fiscaux dont elle a besoin pour gérer et stimuler l'économie ou pour répondre aux besoins sociaux essentiels. Aussi, en dépit des mesures d'austérité, le déficit budgétaire palestinien est passé de 17 % du PIB en 2005 à 27 % en 2007.

Même si la facture salariale de l'Autorité palestinienne représente la plus grosse part des dépenses publiques, le rapport met en garde contre la solution qui consisterait à réduire le nombre de postes de fonctionnaires. Souvent conseillée dans les pays développés, cette mesure peut s'avérer malencontreuse dans ce cas précis. L'augmentation de 50 % des recrutements dans la fonction publique palestinienne entre 1999 et 2007 a été déterminante pour compenser les pertes d'emplois dues à la politique israélienne de blocage. Face à l'enlisement économique, l'Autorité palestinienne devra choisir entre la viabilité des finances publiques et le retour à un système dit "de dépense de stabilisation sociale", selon lequel le recrutement dans la fonction publique sert de soupape de sécurité. Le rapport souligne que l'élimination progressive des restrictions imposées par Israël à la liberté de circulation est une condition indispensable au succès de la réforme de la politique budgétaire.

La latitude politique nécessaire à la reprise économique et à la croissance durable

En vertu du Protocole de Paris, signé en 1994 par l'Organisation de libération de la Palestine et Israël, la marge de manoeuvre dont dispose l'Autorité palestinienne pour relancer son économie est limitée. Le rapport précise que de toutes les politiques qu'un État souverain peut mettre en oeuvre, il ne lui reste qu'une faible marge d'action budgétaire, instable et fragile. Ne pouvant au mieux que répartir les dépenses publiques, elle a moins de latitude que les collectivités locales de beaucoup de pays.

Selon les estimations de la CNUCED, le "scénario de référence" de l'économie palestinienne - qui suppose un retour à la politique israélienne de blocage d'avant 2000, relativement moins restrictive, et la poursuite de la politique économique actuelle - laisse présager une légère amélioration des principaux indicateurs économiques à l'horizon 2015. En revanche, un renforcement des pouvoirs de l'Autorité palestinienne, qui maîtriserait plus d'instruments de politique fiscale, monétaire, commerciale et de politique de l'emploi, pourrait se traduire par des taux de croissance nettement meilleurs.

Les mesures proposées par le secrétariat de la CNUCED portent sur : l'augmentation des investissements et des transferts publics, des dispositifs de correction des distorsions affectant les exportations et l'investissement, des programmes d'emploi sectoriel, l'adoption d'une

monnaie nationale et le remplacement de la semi-union douanière avec Israël par un régime commercial fondé sur la clause de la nation la plus favorisée. Selon le rapport, c'est l'adoption d'une monnaie nationale qui aurait le plus d'impact sur la croissance. Elle pourrait augmenter le PIB de 10 % de plus que le taux prévu par le "scénario de référence" pour 2015.

S'il est vrai que toutes les solutions de remplacement mènent à des résultats économiques plus positifs que ceux du "scénario de référence", les analyses de la CNUCED montrent qu'on obtiendrait de meilleurs résultats en élaborant une politique qui intégrerait toutes ces mesures. Ce qui permettrait d'augmenter le PIB de 24 % par rapport au taux de "référence" prévu pour 2015, et de parvenir au plein-emploi d'ici 2012. Bien que cela semble très optimiste et difficile à envisager dans les circonstances actuelles, il n'en demeure pas moins qu'il reste possible de réduire considérablement le taux de chômage dès lors que l'on peut disposer des instruments nécessaires. C'est pourquoi le rapport insiste sur la nécessité de donner plus de latitude à l'Autorité palestinienne.

Outre la nécessité de mettre fin à l'isolement de l'économie palestinienne, le rapport note que la reprise économique passe par plus de régularité et de prévisibilité dans l'attribution de l'aide étrangère. Elle nécessite aussi de se lancer dans de grands travaux publics afin de reconstruire les infrastructures et revitaliser des capacités de production, actuellement en mauvais état. Il importe en particulier que l'Autorité palestinienne puisse développer des compétences institutionnelles et humaines afin de concevoir et de mettre en oeuvre une politique qui intègre toutes les mesures proposées.

L'instabilité politique a contraint le secrétariat à suspendre les activités d'assistance technique prévues dans la bande de Gaza. La CNUCED a toutefois réussi à franchir quelques étapes importantes en 2007 en travaillant de façon sélective et flexible dans les territoires palestiniens occupés. Des progrès significatifs ont été enregistrés en matière de facilitation du commerce et de logistique commerciale, dans le cadre d'un projet de modernisation et de renforcement des capacités douanières palestiniennes. Ce projet est entré dans sa troisième et dernière phase. Il a été lancé sous le nom arabe de "Tawasol" (balance commerciale, solutions d'analyse en ligne), qui met en relief son rôle croissant dans les efforts renouvelés de l'Autorité palestinienne pour mener à bien sa réforme budgétaire.

Le secrétariat poursuit également son assistance technique dans le cadre du projet "Création du Conseil des chargeurs palestiniens" qui s'achèvera en octobre prochain. Ce projet a été couronné de succès et tout est mis en oeuvre pour en assurer la viabilité et renforcer son rôle en tant que pôle permettant de répondre aux besoins des exportateurs et des importateurs palestiniens.

Les activités de la CNUCED dans le domaine de la politique commerciale sont entrées dans une nouvelle phase avec le lancement d'un projet de promotion régionale des politiques économiques et commerciales axées sur la croissance. Il s'agit d'un projet élaboré en coopération avec la Commission économique et sociale de l'ONU pour l'Asie occidentale (CESAO) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il devrait contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans six pays arabes, dont le territoire palestinien occupé.

Le secrétariat travaille avec la CESAO à l'établissement d'un document directif fondé sur une enquête afin d'aider les Palestiniens dans leurs efforts pour renforcer leurs capacités en matière de finances publiques, de stratégies de développement, de politique commerciale, de facilitation du commerce, de promotion de l'investissement et de développement des entreprises.

Cependant, en dépit des appels à la communauté des donateurs, la CNUCED n'est toujours pas en mesure d'élargir les initiatives lancées dans le cadre de son projet sur le renforcement des capacités de gestion et d'analyse financière de la dette. Elle pourrait aussi être contrainte, faute de fonds, à suspendre ou différer l'exécution de ses activités dans le cadre du programme de maintien des investissements et du Programme de soutien au développement des petites et moyennes entreprises (EMPRETEC Palestine).