



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
8 août 2022
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-douzième réunion directive

Genève, 17-21 octobre 2022

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien

Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : Évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé

Note du secrétariat de la CNUCED*, **

Résumé

En 2021, le produit intérieur brut (PIB) du Territoire palestinien occupé a progressé de 7,1 % après s'être contracté de 11,3 % en 2020 en raison de la pandémie et de la persistance des restrictions liées à l'occupation. Cette croissance est due à des effets de base et n'a pas suffi à compenser la perte de revenus subie en 2020, puisqu'en 2021, le PIB était inférieur de 5,1 % à son niveau de 2019, c'est-à-dire d'avant la pandémie. La reprise a été entravée par le déclin de l'aide extérieure, par les répercussions de l'opération militaire menée dans la bande de Gaza en mai 2021 et par une crise budgétaire persistante.

L'occupation a des effets pervers sur l'économie palestinienne, dont elle entraîne la désagriculturalisation et la désindustrialisation. Les colonies ont continué de s'élargir et la démolition des biens palestiniens en Cisjordanie a progressé à son rythme le plus rapide des cinq dernières années. Les conditions socioéconomiques se sont détériorées, l'insécurité alimentaire a augmenté, le chômage est resté élevé et plus d'un tiers des ménages sont tombés sous le seuil de pauvreté. Parallèlement, la coûteuse dépendance à l'égard de l'économie, de l'activité commerciale et du marché du travail d'Israël s'est accentuée.

L'aggravation de la situation économique et politique a exacerbé une profonde crise budgétaire, qui s'explique par une forte baisse de l'aide des donateurs, un lourd déficit de financement, l'accroissement d'une dette intérieure potentiellement déstabilisatrice et l'accumulation d'arriérés à l'égard du secteur privé et de la caisse des pensions.

* Les appellations employées dans le présent rapport, les cartes et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Conformément aux résolutions et aux décisions prises à ce sujet par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, les références dans le présent rapport au Territoire palestinien occupé ou aux territoires palestiniens occupés désignent la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Le terme « Palestine » désigne l'Organisation de libération de la Palestine, qui a établi l'Autorité palestinienne. Les références à l'« État de Palestine » sont conformes à la vision exprimée dans la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité et la résolution 67/19 (2012) de l'Assemblée générale.

** Le contenu du présent rapport ne doit pas être cité dans la presse avant le 14 Septembre à 17 heures TU.



En mai 2021, Gaza a été le théâtre d'une vaste opération militaire, qui a gravement endommagé ses infrastructures déjà délabrées. En 2021, plus de la moitié de la population active était au chômage, 83 % des travailleurs ont reçu une rémunération inférieure au salaire minimum et 60 % des habitants étaient classés comme pauvres.

I. Une reprise inégale

1. Depuis 2020, le Territoire palestinien occupé a été frappé par plusieurs vagues de la pandémie, que le Gouvernement palestinien a endiguées en imposant des mesures de confinement d'une rigueur et d'une durée variables. Il en a résulté un net ralentissement de l'activité économique. En effet, l'économie palestinienne s'est contractée de 11,3 % en 2020, soit la deuxième baisse la plus marquée depuis la création de l'Autorité palestinienne en 1994.
2. Les répercussions socioéconomiques de la pandémie n'ont pas été considérablement plus lourdes dans le Territoire palestinien occupé qu'ailleurs, mais les obstacles systématiquement créés par l'occupation, ainsi que le manque de marge d'action budgétaire et monétaire, ont privé le Gouvernement palestinien des outils dont disposaient d'autres gouvernements pour atténuer l'onde de choc et accélérer la reprise. La pandémie n'a pas seulement frappé les pauvres : 72 % des ménages cisjordanien et 57 % des ménages de Gaza ont fait savoir que leurs revenus avaient baissé. Dans le même temps, le taux d'insécurité alimentaire est passé de 9 % à 23 % en Cisjordanie et de 50 % à 53 % à Gaza¹.
3. À la suite du déploiement des campagnes de vaccination contre la COVID-19 et du recul du nombre de cas, les restrictions ont progressivement été allégées et l'activité économique a repris à un rythme presque normal. En 2021, le PIB a progressé de 7,1 %, mais cette croissance n'a pas suffi à compenser la perte de revenus subie en 2020. En 2021, le PIB réel était plus bas qu'en 2016 et inférieur de 5,1 % à son niveau de 2019, c'est-à-dire d'avant la pandémie.
4. Le relèvement a été freiné par la baisse de l'aide extérieure, par l'opération militaire menée dans la bande de Gaza en mai 2021 et par une crise budgétaire persistante. La reprise, partielle, s'est concentrée en Cisjordanie, où le taux de croissance a été de 7,8 %. La bande de Gaza est restée à la traîne avec un taux de croissance de 3,4 % et les écarts régionaux se sont creusés. Exception faite de l'agriculture, tous les secteurs ont enregistré des résultats en hausse. La valeur ajoutée dans les secteurs de la construction, de l'industrie et des services a augmenté respectivement de 8 %, de 5,5 % et de 5 %. Le secteur agricole, lui, s'est contracté de 3 %, poursuivant une baisse entamée de longue date².
5. Une fois que les effets de base à l'origine de la croissance enregistrée en 2021 se seront estompés et si le statu quo persiste, la croissance du PIB devrait être de l'ordre de 3 % à moyen terme. Ce taux, à peine suffisant pour suivre le rythme de l'augmentation de la population, donne à penser que les marchés du travail resteront atones et que le PIB par habitant va stagner³. De plus, la détérioration des perspectives économiques mondiales au premier semestre de l'année 2022 a considérablement assombri les prévisions de croissance.
6. Dans le Territoire palestinien occupé, l'inflation est restée inférieure à 2 % ces dernières années et est devenue négative en 2020 à cause de la pandémie. En 2021, elle est repartie légèrement à la hausse sous l'effet de la reprise pour s'établir à 1,2 %. En raison de la récente montée des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, il y a un risque d'intensification des pressions inflationnistes et d'aggravation de l'insécurité alimentaire en 2022, surtout dans la mesure où l'essentiel du blé consommé dans le Territoire palestinien occupé est importé de Fédération de Russie et d'Ukraine, soit directement soit indirectement par l'intermédiaire d'Israël. La baisse du nombre de touristes russes, troisième groupe de visiteurs de la Cisjordanie, est également une conséquence négative de la guerre en Ukraine.

¹ Banque mondiale, 2022, « Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee », mai.

² Autorité monétaire palestinienne et Bureau central palestinien de statistique, 2021, « The performance of the Palestinian economy during 2021, as well as the economic forecasts for the year 2022 », disponible à l'adresse <https://pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4148>.

Note : Tous les sites Web mentionnés dans les notes de bas de page ont été consultés en juillet 2022.

³ Ibid.

7. La crise économique persistante que traverse le Territoire palestinien occupé est antérieure à la pandémie : sa cause profonde est l'occupation. Le revenu moyen évolue à la baisse depuis 2016. Le PIB par habitant a augmenté de 4,2 % en 2021, mais étant donné qu'il avait chuté de 13,5 % en 2020 (voir le tableau), cette croissance s'explique par un effet de base. En 2021, il est resté à un niveau inférieur non seulement à celui de 2019, mais aussi à celui de 2011. Ce constat est le reflet d'une décennie de détérioration des perspectives politiques et d'occasions manquées sur le plan du développement. Exprimé en parité de pouvoir d'achat, le PIB palestinien par habitant s'élevait en 2021 à 5 394 dollars, soit 47 % du PIB par habitant en Égypte, 57 % du PIB par habitant en Jordanie et 14 % du PIB par habitant en Israël⁴.

⁴ Voir <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

Économie du Territoire palestinien occupé : principaux indicateurs

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2019	2020	2021*
Résultats macroéconomiques^a									
Croissance du PIB réel (%)	7,1	8,3	-12,5	-1,0	5,8	-0,2	1,4	-11,3	7,1
PIB nominal (millions de dollars)	3 283	4 271	3 556	5 348	9 682	13 990	17 059	15 532	18 037
RNB (millions de dollars)	3 723	5 025	3 775	5 771	10 281	15 472	19 717	18 107	21 435
RNB disponible (millions de dollars)	4 122	5 398	4 826	7 062	12 272	17 138	21 726	19 941	23 615
PIB nominal par habitant (dollars)	1 427	1 553	1 182	1 578	2 559	3 357	3 641	3 234	3 655
RNB nominal par habitant (dollars)	1 618	1 827	1 255	1 703	2 718	3 713	4 208	3 770	4 344
Croissance du PIB réel par habitant (%)	-0,2	4,8	-15,0	-4,0	3,1	-2,5	-1,2	-13,5	4,2
Croissance du RNB réel par habitant (%)	0,7	4,6	-16,4	-2,7	0,6	-1,2	-0,9	-15,1	6,6
Population et travail									
Population (millions d'habitants) ^b	2,34	2,96	3,23	3,61	4,05	4,55	4,98	5,10	5,41
Chômage (%) ^c	18,2	12,0	31,2	23,7	23,7	26,9	33,0	36,0	26,0
Nombre total d'emplois (milliers)	417	588	452	636	743	913	1 010	956	1 034
Secteur public	51	103	105	147	178	209	210	201	208
Israël et colonies	68	135	42	55	78	107	133	125	145
Solde budgétaire (pourcentage du PIB)									
Recettes nettes, déduction faite des arriérés et des recettes douanières retenues	13,0	23,4	8,2	25,0	19,9	20,1	20,3	22,1	23,5
Dépenses courantes	15,0	22,1	28,0	42,6	31,8	29,6	25,6	30,8	29,1
Total des dépenses	25,1	29,3	34,2	48,3	36,4	31,5	27,6	32,6	30,4
Solde global (engagements)	-12,1	-5,9	-26,0	-23,3	-16,5	-11,4	-7,3	-10,5	-7,0
Dette publique ^d	..	20,0	21,1	20,4	19,4	15,8	16,4	23,5	21,3
Commerce extérieur									
Transferts courants nets (millions de dollars)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 545	1 141	1 789
Exportations de biens et de services (millions de dollars)	562	752	478	1 046	1 639	2 320	2 631	2 336	2 775
Importations de biens et de services (millions de dollars)	2 441	3 364	2 234	5 263	5 793	6 929	8 376	7 189	8 382
Balance commerciale (millions de dollars)	-1 879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 154	-4 610	-5 746	-4 853	-5 607
Balance commerciale (% du PIB)	-57,2	-61,2	-49,4	-78,9	-42,9	-33,0	-36,3	-34,6	-37,3
Balance commerciale avec Israël (millions de dollars)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 869	-3 788	-3 373	-4 188
Balance commerciale avec Israël (% du PIB)	-28,1	-37,4	-24,9	-35,3	-28,3	-20,5	-22,2	-21,7	-23,2
Commerce de l'AP avec Israël/commerce total de l'AP (%) ^e	83,5	67,5	56,9	46,3	59,9	63,0	63,9	66,8	71,2
Commerce de l'AP avec Israël/commerce total d'Israël (pourcentage) ^e	4,2	3,8	1,9	2,3	2,7	3,1	3,4	3,2	3,2

Sources : Ministère palestinien des finances et de la planification, Autorité monétaire palestinienne et Bureau central palestinien de statistique. La source des données sur le commerce avec Israël est le Bureau central israélien de statistique.

Abréviation : AP = Autorité palestinienne ; RNB = Revenu national brut.

* Estimations préliminaires.

^a En 2019, le Bureau central palestinien de statistique a révisé les données de la comptabilité nationale à compter de 2004.

^b À l'exception des chiffres démographiques, les données ne couvrent pas Jérusalem-Est, le Bureau central palestinien de statistique n'ayant pas accès à la ville.

^c En 2019, le Bureau central palestinien de statistique a commencé à appliquer les directives adoptées à la dix-neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail. La stabilité du taux de chômage au cours des dernières années reflète la faible participation au marché du travail.

^d Y compris la dette intérieure et extérieure, mais pas les arriérés ni les sommes dues par le Gouvernement à la caisse des pensions.

^e Les données sur le commerce palestinien et israélien concernent les marchandises et les services facteurs et non facteurs.

A. Lutte contre les crises de la pauvreté et du chômage

8. Malgré le rebond de l'activité économique, le taux de chômage est resté élevé dans le Territoire palestinien occupé en 2021 (26 %). À Gaza, plus de la moitié de la population active était sans emploi, le salaire moyen correspondait à 48 % de celui des Cisjordanais et 83 % des travailleurs ont reçu une rémunération inférieure au salaire minimum (435 dollars). En Cisjordanie, le taux de chômage était de 17 % et 7 % des travailleurs ont reçu une rémunération inférieure au salaire minimum, ce qui signifie que 28 % des travailleurs palestiniens ont gagné moins que le salaire minimum⁵.

9. Le chômage massif et la faiblesse des salaires ont pour conséquence l'approfondissement et la généralisation de la pauvreté. Il est ressorti de la dernière enquête sur les dépenses et les habitudes de consommation des Palestiniens (2016/17) que 29,3 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté (5,5 dollars par jour). Toutefois, selon des simulations de la Banque mondiale, la récente détérioration de la conjoncture économique et la pandémie ont fait passer le taux de pauvreté à 35,6 %⁶. À Gaza, 60 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. À Jérusalem-Est, les Palestiniens sont marginalisés et leur taux de pauvreté est élevé bien qu'ils soient entièrement sous administration israélienne. En 2019, 72 % des Palestiniens de Jérusalem-Est étaient classés comme pauvres, contre 26 % des Israéliens⁷.

10. L'extrême précarité des conditions socioéconomiques est illustrée par le taux de chômage, élevé malgré la faible participation au marché du travail (44 %), et par l'ampleur du secteur informel, où travaille plus de 60 % de la population active et où la rémunération est généralement inférieure au salaire minimum. La prédominance de l'emploi informel faiblement rémunéré explique que de nombreux travailleurs palestiniens soient classés comme pauvres.

11. Dans un contexte marqué par des crises sécuritaires et par de fréquents chocs économiques et politiques, les Palestiniens sont vulnérables face à des baisses même minimales des dépenses et des revenus. En Cisjordanie, une diminution des dépenses de 5 % pourrait élever le taux de pauvreté de 16 % et un recul de 15 % pourrait l'accroître de 50 %⁸.

B. Dépendance des travailleurs palestiniens à l'égard d'emplois précaires en Israël et dans les colonies

12. En raison de l'occupation, l'économie palestinienne a une faible capacité de création d'emplois et une grande partie des Palestiniens n'a d'autre choix que de chercher du travail en Israël ou dans les colonies. La tendance persistante du Territoire palestinien occupé à servir de réservoir de main-d'œuvre bon marché à l'économie israélienne s'est accélérée ces dernières années. L'emploi en Israël et dans les colonies a plus que doublé depuis la création de l'Autorité palestinienne bien que les habitants de Gaza soient exclus de l'emploi dans l'économie israélienne depuis 2007. La majorité des Palestiniens sont employés comme travailleurs non qualifiés dans les secteurs de la construction, de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture, dans les industries extractives et dans le secteur manufacturier à faible intensité de technologie.

13. Début 2022, le nombre de Palestiniens employés en Israël et dans les colonies avait passé la barre des 153 000, soit un cinquième du nombre de personnes employées en Cisjordanie.⁹ L'emploi en Israël et dans les colonies est source de revenus importants pour

⁵ Institut palestinien de recherche sur la politique économique, 2021a, « Economic Monitor 67 », disponible à l'adresse <https://mas.ps/en/publications/5958.html>.

⁶ Banque mondiale, 2022.

⁷ Institut palestinien de recherche sur la politique économique, 2021b, « Prospects for development in Palestine », disponible à l'adresse https://mas.ps/cached_uploads/download/2022/04/22/development-report-eng-1650653647.pdf.

⁸ A. Atamanov et N. Palaniswamy, 2018, « West Bank and Gaza: Poverty and shared prosperity diagnostic 2011-2017 », Banque mondiale.

⁹ Bureau du Coordonnateur spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2022, « Report to the Ad Hoc Liaison Committee », mai.

les travailleurs de Cisjordanie, puisqu'il représente près de 3 milliards de dollars par an, environ un quart du PIB de la Cisjordanie. L'économie de la Cisjordanie a donc besoin des revenus perçus en Israël et dans les colonies pour soutenir la demande globale dans tous les secteurs de l'économie palestinienne.

14. Les Palestiniens employés en Israël et dans les colonies se heurtent à une multitude d'obstacles dans l'accès à un emploi décent : longs trajets, longues attentes aux points de passage, absence de protection sociale, mauvaises conditions de travail, etc. En outre, l'instauration d'un système de permis a conduit à l'exploitation de travailleurs palestiniens par des intermédiaires et des employeurs auxquels ce système confère un pouvoir excessif. L'Organisation internationale du Travail estime que les intermédiaires en question engrangent des bénéfices annuels de plus de 119 millions de dollars grâce au système de permis¹⁰.

15. Des travaux de recherche empiriques suggèrent que l'emploi en Israël et dans les colonies a de multiples répercussions néfastes sur la croissance du PIB palestinien¹¹. Cet emploi nuit à la compétitivité de l'économie palestinienne en décourageant les investissements dans le capital humain, en réduisant l'offre de compétences et en tirant vers le haut les salaires locaux sans hausse correspondante de la productivité. De surcroît, il est imprévisible, précaire et vulnérable aux crises politiques et sécuritaires. Il ne peut se substituer à la dynamisation du marché du travail palestinien, qui passe par la levée du blocus de Gaza et de toutes les restrictions économiques auxquelles est soumis le Territoire palestinien occupé.

C. Électricité et eau : dépendance, pénurie et coût élevé

16. En Cisjordanie comme à Gaza, il y a un important déficit d'approvisionnement en eau (respectivement 33 millions et 102 millions de mètres cubes par an, selon des estimations)¹². Les Palestiniens sont donc contraints d'importer de l'eau d'Israël à un coût élevé, mais l'offre reste malgré tout inférieure à la demande tant en Cisjordanie qu'à Gaza. En Cisjordanie, l'eau représente 8 % du revenu moyen des ménages, une proportion très supérieure à la moyenne mondiale. Les ménages pauvres non raccordés à un réseau d'eau consacrent même jusqu'à 17 % de leur revenu à l'achat d'eau¹³. En moyenne, la consommation d'eau quotidienne des Palestiniens raccordés à un réseau d'eau est inférieure au minimum recommandé par l'Organisation mondiale de la Santé et correspond à environ un tiers de celle des Israéliens¹⁴.

17. En plus d'entraver le développement agricole, les pénuries d'eau nuisent à la santé publique et restreignent directement ou indirectement les perspectives de croissance de l'industrie manufacturière et d'autres secteurs en éliminant des liens potentiellement importants en amont comme en aval.

18. Le Territoire palestinien occupé ne produit que 3 % de l'électricité consommée et en importe 90 % d'Israël. Le coût de l'électricité reflète donc les tarifs pratiqués par la compagnie d'électricité israélienne (Israel Electric Corporation), qui sont parmi les plus élevés de la région. Les conséquences sont manifestes pour les producteurs et les ménages palestiniens, dont l'électricité représente 9 % des dépenses, un taux deux fois plus qu'élevé qu'en Égypte et au Liban, et trois fois plus élevé qu'en Jordanie¹⁵.

19. En Cisjordanie, la demande d'électricité a dépassé la barre des 1 200 MW et devrait augmenter de plus de 270 MW par an d'ici à 2030. À Gaza, le blocus, la destruction régulière d'infrastructures et la raréfaction du carburant ont entraîné une grave pénurie d'électricité.

¹⁰ Organisation internationale du Travail, 2020, « The situation of workers of the occupied Arab territories », disponible à l'adresse https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_745966.pdf.

¹¹ J. Agbahey, K. Siddig et H. Grethe, 2016, « Access to Israeli labour markets: Effects on the West Bank economy », disponible à l'adresse <https://econpapers.repec.org/paper/agsiamf16/243992.htm>.

¹² Bureau du Quatuor, 2022, « Report to the Ad Hoc Liaison Committee », mai.

¹³ Institut palestinien de recherche sur la politique économique, 2021a.

¹⁴ Voir <https://switchmed.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020.11.30-Country-Profile-Palestine.pdf>.

¹⁵ Ibid.

La demande dépasse les 400 MW en moyenne et atteint couramment les 550 MW en période de pointe, tandis que l'offre est de l'ordre de 190 MW, soit 48 % de la demande moyenne et 35 % de la demande en période de pointe. Environ 63 % de l'électricité consommée à Gaza est importée d'Israël. Le reste provient de la centrale électrique de Gaza¹⁶.

20. À Gaza, l'électricité n'est disponible que pendant la moitié de la journée, ce qui compromet la prestation de services publics essentiels, comme les services d'approvisionnement en eau, de santé et d'assainissement. Les hôpitaux doivent rester très en deçà de leur capacité d'accueil alors même que la demande de services de santé va croissant en raison de la pandémie, des opérations militaires et des restrictions de déplacement, qui empêchent les habitants d'aller se faire soigner en dehors de Gaza. La pénurie a aussi conduit au déversement d'eaux usées non traitées dans la mer, non sans conséquences pour la santé publique, les prises de la pêche et les activités de divertissement.

D. Pertes de compétitivité, désagriculturisation, désindustrialisation et recul du développement

21. La bande de Gaza est soumise à un blocus depuis 2007 et en Cisjordanie, la Puissance occupante a mis en place un système strict de restrictions administratives et physiques à la circulation des Palestiniens et de leurs biens (régime de permis, points de contrôle permanents et temporaires par centaines, barrières de sécurité, monticules de terre, barrages routiers, tranchées, etc.).

22. L'occupation prive les producteurs palestiniens d'un accès sans entrave aux marchés régionaux et mondiaux, accès essentiel pour une petite économie d'à peine plus de 5 millions de personnes au faible pouvoir d'achat. De plus, elle fragmente l'économie palestinienne en trois zones distinctes dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, avec des divisions supplémentaires à l'intérieur de la Cisjordanie. Résultat, l'économie s'apparente à celle d'un archipel, dont certaines zones se rapprochent de l'autarcie, chacune étant trop petite pour fonctionner efficacement et bénéficier d'économies d'échelle.

23. L'accès aux marchés intérieurs et extérieurs est compliqué par les coûts supplémentaires que les Palestiniens doivent supporter (trajets plus longs et plus coûteux, contrôles de sécurité, retards et frais d'entreposage). Ces coûts nuisent à la compétitivité des producteurs, les empêchent de tirer parti du commerce international et font obstacle à leur intégration dans les chaînes de valeur régionales et mondiales.

24. En plus d'entretenir la dépendance à l'égard des importations et de l'aide, les restrictions liées à l'occupation affaiblissent le secteur exportateur, qui se distingue par un degré élevé de concentration et une faible intensité de technologie, puisque 10 produits à forte intensité de main-d'œuvre représentent à eux seuls deux tiers du volume total des exportations. Résultat, la structure de production est distordue, repliée sur elle-même et caractérisée par une part élevée de produits non échangeables (services) par rapport aux produits échangeables (produits agricoles et manufacturés). En outre, la plupart des emplois sont créés dans des secteurs où la productivité du travail est faible et représente parfois un cinquième seulement de celle de secteurs plus dynamiques¹⁷.

25. Le poids croissant du secteur des services contraste avec la structure des économies comparables de la région et n'est pas compatible avec le niveau de développement du Territoire palestinien occupé. Cette distorsion structurelle résulte de l'adaptation aux restrictions imposées par la Puissance occupante, qui pèsent de manière disproportionnée sur le secteur des biens échangeables. Cette adaptation limite les perspectives de croissance de l'économie, car elle entrave l'essor du secteur des biens échangeables, traditionnellement caractérisé par une forte croissance de la productivité, par un grand potentiel d'innovation et par des emplois décents et bien rémunérés.

26. La compétitivité de l'économie palestinienne est également affaiblie par l'absence de monnaie nationale et par l'utilisation du nouveau shekel, dont le taux de change est adapté

¹⁶ Bureau du Quatuor, 2022.

¹⁷ Institut palestinien de recherche sur la politique économique, 2021b.

aux besoins et au niveau de développement de l'économie plus avancée d'Israël. De surcroît, l'emploi de travailleurs palestiniens en Israël et dans les colonies exerce une pression à la hausse sur les salaires locaux sans augmentation correspondante de la productivité. Le fait que deux des variables les plus importantes de toute économie soient entièrement (taux de change) ou largement (salaires) déterminées en Israël plombe encore plus la compétitivité des producteurs palestiniens sur les marchés intérieurs et extérieurs.

27. La quasi-totalité des exportations palestiniennes provient de Cisjordanie. Les exportations de la bande de Gaza ont pratiquement été réduites à zéro sous l'effet du blocus. Parallèlement, les importations restent considérables (47 % du PIB en 2021) et sont financées pour l'essentiel par les envois de fonds, l'aide et les revenus de l'emploi en Israël et dans les colonies. En 2021, les exportations n'ont couvert qu'un tiers de la facture des importations, de sorte que le déficit commercial a représenté 37 % du PIB, l'un des taux les plus élevés au monde. Les obstacles à la compétitivité des producteurs palestiniens expliquent les deux facettes du déficit commercial, à savoir le faible volume des exportations et la lourde facture des importations.

28. En limitant l'accès des Palestiniens aux marchés mondiaux, l'occupation crée une forte dépendance commerciale à l'égard d'Israël, qui empêche le Territoire palestinien occupé de profiter des avantages potentiellement substantiels de la diversification de ses partenaires commerciaux. Les efforts faits par le Gouvernement palestinien pour multiplier les partenaires commerciaux n'ont pas abouti malgré les accords en vertu desquels les Palestiniens ont un accès privilégié aux vastes marchés des États-Unis d'Amérique et de l'Union européenne, ainsi qu'au Marché commun du Sud (MERCOSUR) et à la Grande zone arabe de libre-échange. En 2021, Israël comptait pour 72 % du commerce palestinien, tandis que la part du marché palestinien dans le volume total du commerce israélien s'élevait à 3 % seulement.

29. De plus, les coûts supplémentaires qu'entraîne l'occupation placent les producteurs palestiniens dans une situation très désavantageuse par rapport à leurs concurrents israéliens, qui ont un accès libre aux marchés palestiniens en vertu des dispositions du Protocole de Paris¹⁸ et parviennent ainsi à en capter une grande partie. En 2021, le déficit du commerce bilatéral avec Israël s'est élevé à plus de 23 % du PIB palestinien, mais la porosité des frontières et l'existence d'activités de contrebande donnent à penser qu'il pourrait être beaucoup plus grand encore.

30. Les restrictions aux déplacements entravent la prestation de services sociaux essentiels, freinent l'acheminement de l'aide humanitaire et portent atteinte aux droits des Palestiniens à la santé, au travail, à l'éducation et à des conditions de vie décentes, entre autres droits de l'homme. Les femmes sont touchées de manière disproportionnée par ces restrictions, qui compromettent l'exercice de leur droit à la participation au marché du travail dans des conditions d'égalité avec les hommes et limitent leur accès aux services de santé et d'éducation. Qui plus est, elles sont exposées à davantage de risques de sécurité sur le trajet domicile-travail et aux points de contrôle, de sorte que beaucoup décident de travailler chez elles ou à proximité de leur domicile, ou de rester sans emploi.

31. Bien que les femmes palestiniennes aient un taux de scolarisation plus élevé que les hommes et achèvent un plus grand nombre d'années d'études, 54 % d'entre elles étaient sans emploi en 2021, contre 30 % des hommes et 35 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans. En outre, une femme gagne en moyenne 20 centimes pour chaque dollar que gagne un homme. Une part importante des inégalités entre hommes et femmes quant au taux d'emploi et aux revenus est directement due à l'occupation¹⁹.

32. La structure de l'économie palestinienne est profondément distordue par de nombreuses années de désagriculturisation, de désindustrialisation et de recul du développement. Entre 1994 et 2021, la part du secteur agricole dans le PIB de l'ensemble du Territoire palestinien occupé est passée de 12,1 % à 6,5 %, la part du secteur industriel a chuté de 22 % à 12 % et celle des services a grimpé de 60 % à 77 %. À Gaza, la part du

¹⁸ A/49/180, annexe IV, Protocole relatif aux relations économiques entre le Gouvernement de l'État d'Israël et l'OLP, représentant le peuple palestinien.

¹⁹ Institut palestinien de recherche sur la politique économique, 2021b ; Banque mondiale, 2022.

secteur agricole a stagné, celle du secteur industriel est passée de 22 % à 7 % et celle des services a augmenté de 61 % à 78 %. En Cisjordanie, la part du secteur agricole a reculé de 13,6 % à 5,8 %, celle du secteur industriel est passée de 22 % à 13 % et celle des services a progressé de 59 % à 76 %.

33. Parmi les obstacles au développement du secteur agricole, on peut citer l'expropriation de terres et de ressources en eau, les restrictions à l'importation d'engrais et autres intrants, ainsi que la destruction d'installations agricoles et de cultures. La zone C, qui couvre plus de 60 % du territoire de la Cisjordanie et abrite les terres les plus riches, notamment en ressources naturelles, demeure sous occupation et les colonies y contrôlent 85 % des ressources en eau. De surcroît, 10 % des terres agricoles de la Cisjordanie sont piégées dans la zone de jointure, c'est-à-dire la zone située entre le mur de séparation et la Ligne verte, qui correspond à la frontière de juin 1967.

34. Le mur de séparation et le système de contrôle associé limitent l'accès des agriculteurs palestiniens aux terres situées à l'intérieur de la zone de jointure, causant d'importantes pertes de productivité et de rendement. À titre d'exemple, le rendement des oliviers situés dans la zone de jointure est inférieur de moitié à celui des oliviers situés de l'autre côté du mur²⁰. Outre que le secteur agricole dans son ensemble est caractérisé par de faibles rendements, la productivité est sensiblement inférieure à celle des pays de la région dont la situation est comparable et n'est qu'une petite fraction de celle d'Israël malgré des conditions climatiques et pédologiques pratiquement identiques. Ainsi, les rendements par unité de surface dans le Territoire palestinien occupé représentent environ 43 % de ceux d'Israël et la moitié de ceux de la Jordanie²¹.

35. À Gaza, la Puissance occupante a créé une « zone tampon », qui s'étend de 300 à 1 500 mètres au-delà de la barrière séparant Gaza d'Israël et couvre environ 17 % de la superficie totale la bande de Gaza, de sorte que plus de 35 % des terres agricoles sont inaccessibles aux producteurs palestiniens²².

36. L'opération militaire menée à Gaza en mai 2021 a entraîné la destruction de terres agricoles, de cultures, de vergers, d'étables, de serres, d'arbres fruitiers, d'installations de stockage, de bateaux, de matériel de pêche, d'entreprises agroalimentaires, de canaux d'irrigation et de systèmes de pompage de l'eau. Les dégâts causés aux serres, installations les plus endommagées, auront de lourdes conséquences, car ces structures offrent des rendements particulièrement élevés dans un contexte d'accès limité aux terres et à l'eau²³. Le relèvement du secteur agricole à Gaza prendra beaucoup de temps si les restrictions à l'importation de matériel et de produits de première nécessité sont maintenues.

E. Expansion des colonies et rythme record de démolition des biens palestiniens

37. Les colonies ont continué de s'étendre en 2021. Pourtant, l'ONU a rappelé dans plusieurs résolutions, notamment dans la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité, que la création de colonies de peuplement constituait une violation flagrante du droit international. En novembre 2021, il y avait plus de 138 colonies reconnues par le Gouvernement israélien et 150 « avant-postes » non reconnus. Bien que les avant-postes soient théoriquement illégaux au regard de la loi israélienne, ils sont à tous points de vue des colonies, puisqu'ils sont tolérés alors que plus d'un tiers d'entre eux ont été entièrement ou partiellement construits sur des terres reconnues par le Gouvernement israélien comme étant la propriété privée de Palestiniens. Le Gouvernement israélien assure la sécurité des

²⁰ TD/B/67/5.

²¹ CNUCED, 2015, *The Besieged Palestinian Agricultural Sector* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

²² Voir <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/israels-apartheid-against-palestinians-a-cruel-system-of-domination-and-a-crime-against-humanity/>.

²³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2021, *Impact of the May Conflict Escalation on the Agricultural Area in the Gaza Strip*, Rome.

avant-postes, y installe des infrastructures de pointe et en régularise certains, qui deviennent alors des colonies officielles²⁴.

38. Les Palestiniens de la zone C sont victimes de violences commises par les colons : destruction de structures résidentielles et humanitaires, agressions physiques, actes d'intimidation, utilisation de balles réelles, déracinement et destruction d'arbres et de cultures, dégradation de matériel agricole et de biens privés, etc. Dans certains cas, des colons déversent des eaux usées sur des terres palestiniennes, polluant les eaux et endommageant des arbres productifs. En 2021, la violence des colons a atteint son niveau le plus élevé depuis 2005, selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Cette violence a limité la capacité des Palestiniens à mener des activités agricoles essentielles et d'autres activités économiques. Environ 500 attaques de colons ont causé des décès, des blessures ou d'importants dégâts matériels.

39. La Puissance occupante contrôle entièrement la zone C, qui couvre plus de 60 % de la superficie de la Cisjordanie. Il est extrêmement difficile pour les Palestiniens d'obtenir des permis de construire, qu'il s'agisse de bâtiments résidentiels, de structures destinées à des activités économiques ou d'infrastructures telles que des routes ou des réseaux d'eau et d'électricité. Entre 2010 et 2020, plus de 96 % de toutes les demandes de permis soumises par des Palestiniens en vue de la construction d'infrastructures, de bâtiments résidentiels ou d'installations industrielles ou agricoles ont été rejetées²⁵. Sur la période 2019-2020, le taux de refus était de plus de 99 %.

40. Si une structure est construite sans permis, comme c'est souvent le cas étant donné que les permis sont presque impossibles à obtenir, la Puissance occupante la démolit. Depuis le début de l'occupation en 1967, la Puissance occupante a démoli 28 000 maisons palestiniennes et détruit des infrastructures vitales, y compris des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement²⁶.

41. Les propriétaires sont souvent forcés de démolir leur propre bien à leurs frais pour éviter de purger une peine de prison et de payer de lourdes amendes. Le nombre de biens démolis par leur propriétaire a considérablement augmenté en 2021. La démolition est une expérience traumatisante, qui crée un sentiment d'impuissance, déracine les populations et marque les Palestiniens, en particulier les enfants.

42. En 2021, la démolition de biens palestiniens en Cisjordanie a progressé à son rythme le plus rapide des cinq dernières années. Au total, 911 structures ont été démolies et 1 209 Palestiniens ont ainsi été déplacés²⁷. Les structures dont la construction avait été financée par des donateurs n'ont pas été épargnées : 140 biens humanitaires financés par l'Union européenne ou par ses États membres, dont des structures résidentielles et des installations nécessaires à la subsistance des populations, ont été démolis²⁸. De nombreuses autres structures sont constamment menacées de démolition.

43. À Jérusalem-Est, la Puissance occupante a exproprié 57 % des terres pour y construire des colonies et des infrastructures publiques, et 30 % supplémentaires ne sont pas accessibles aux Palestiniens. Ceux-ci ne sont donc autorisés à construire que sur 13 % du territoire, et une grande partie de cette superficie restante est déjà bâtie²⁹. Ces restrictions de zonage discriminatoires obligent les Palestiniens à vivre dans des enclaves surpeuplées, ce qui a des conséquences évidentes pour leur santé et leur bien-être.

44. Les restrictions, les démolitions et la violence des colons créent des conditions de vie intolérables, qui exacerbent le caractère coercitif de l'environnement de vie des Palestiniens

²⁴ B'Tselem, 2021, *State Business: Israel's Misappropriation of Land in the West Bank Through Settler Violence*, Jérusalem.

²⁵ Save the Children, 2021, *Hope Under the Rubble: The Impact of Israel's Home Demolition Policy on Palestinian Children and Their Families*, Londres.

²⁶ Ibid.

²⁷ Voir <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

²⁸ Union européenne, 2021, « One-year report on demolitions and seizures in the West Bank, including East Jerusalem », disponible à l'adresse https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/one-year-report_en?s=206.

²⁹ Ibid.

et poussent ceux-ci à quitter la zone C, libérant de l'espace pour l'expansion des colonies. Il en résulte une situation irréversible, du fait notamment de l'annexion de facto de terres par la construction de colonies, qui empêche la réalisation de la solution des deux États et la création d'un État palestinien viable et d'un seul tenant, comme envisagé par la communauté internationale et prévu par plusieurs résolutions de l'ONU et du Conseil de sécurité.

F. Des souffrances de plus en plus aiguës à Gaza

45. Depuis 2007, la bande de Gaza est soumise à un blocus complet et subit les conséquences de plusieurs opérations militaires, qui ont dévasté ses infrastructures. En mai 2021, elle a été le théâtre de la pire opération militaire depuis celle de 2014. Cette opération a gravement endommagé ses infrastructures déjà délabrées (réseaux d'eau et d'électricité, réseaux Internet, usines, immeubles de bureaux, bâtiments résidentiels, établissements scolaires, centres de soins de santé, etc.). Parallèlement, les investissements et le capital national réel ont diminué, et à Gaza, l'économie a régressé sur le plan technologique et la productivité totale des facteurs n'a guère contribué à la croissance ces dernières années³⁰.

46. La destruction de la base productive de Gaza a accentué la forte dépendance du territoire à l'égard de l'aide, des envois de fonds et des dépenses du Gouvernement palestinien et de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Par conséquent, les fluctuations de ces apports ont de fortes répercussions sur les conditions socioéconomiques dans leur ensemble, notamment sur l'incidence et la profondeur de la pauvreté. Actuellement, 80 % de la population de Gaza est tributaire de l'aide internationale. Le quotidien à Gaza est marqué par les crises de la pauvreté et du chômage, l'insuffisance des soins de santé, les restrictions aux déplacements, les pénuries d'électricité, la dégradation de l'environnement et les conséquences psychologiques persistantes de conflits prolongés et de quinze années de blocus.

47. Pour faire face à la pauvreté, les ménages de Gaza ont recours à divers mécanismes d'adaptation, tels que l'emprunt, la vente de biens, la réduction de leurs dépenses ou la consommation de produits d'une qualité inférieure. De plus, les crises favorisent le travail des enfants, qu'elles forcent à abandonner l'école pour arrondir les revenus familiaux en effectuant divers types de travaux (construction, collecte de gravier, démolition, etc.)³¹.

48. Plusieurs centaines de millions de dollars sont nécessaires pour réparer les dégâts causés par la dernière opération militaire. La bande de Gaza est enfermée dans un cercle vicieux où les interventions du Gouvernement palestinien, de la communauté internationale et des donateurs sont généralement limitées à des opérations d'aide humanitaire et de redressement d'urgence, car il ne reste ensuite guère de ressources pour remédier aux problèmes structurels, en combattre les causes profondes et pourvoir aux besoins de développement à long terme. Dans le même temps, les restrictions à l'importation d'intrants et de produits technologiques entravent les efforts de redressement et de reprise.

49. Cette spirale négative peut pourtant être inversée. Selon des estimations, l'allègement de certaines restrictions, le retour de l'approvisionnement en électricité à un niveau normal et le versement des salaires dus pourraient accroître le pouvoir d'achat des ménages de 55 %, le volume des exportations de 625 %, le volume des importations de 100 % et le PIB de 39 %, et un tel redressement de l'activité économique pourrait réduire le taux de chômage de 23 %³².

50. Les obstacles au développement économique palestinien, à Gaza et ailleurs, sont de nature fondamentalement politique. Une reprise durable dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé passe par la levée de toutes les restrictions à l'importation des

³⁰ Banque mondiale, 2021, « Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee », novembre.

³¹ Voir <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/acaps-thematic-report-palestine-political-economy-gaza>.

³² Tony Blair Institute for Global Change, 2018, « Assessing the economic impact of easing measures for the Gaza Strip », disponible à l'adresse <https://institute.global/advisory/assessing-economic-impact-easing-measures-gaza-strip>.

équipements, technologies et intrants visés par la Liste des biens et technologies à double usage, de toutes les restrictions aux déplacements et du blocus de Gaza, comme demandé dans la résolution 1860 (2009) du Conseil de sécurité. Qui plus est, la réunification économique, administrative et politique de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, accélérerait la renaissance économique du Territoire palestinien occupé.

II. Une crise budgétaire toujours plus profonde

A. Baisse de l'aide, creusement de la dette publique et accumulation d'arriérés

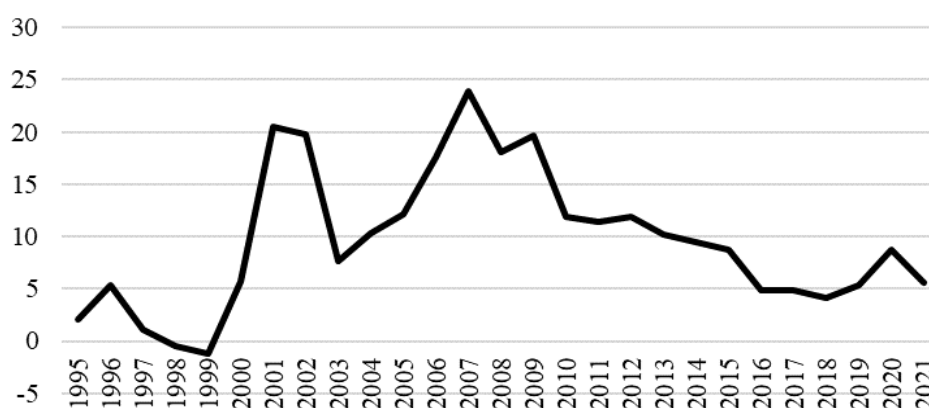
51. Depuis 2020, le Gouvernement palestinien est en proie à l'une des plus graves crises budgétaires de son histoire. Cette crise se caractérise par un lourd déficit de financement, par un déclin rapide de l'aide extérieure et par le tarissement des sources d'emprunt intérieures. Exception faite de l'occupation, la gestion des finances publiques demeure le principal problème du Gouvernement palestinien en raison de son incidence sur la capacité des institutions publiques à s'acquitter de leurs fonctions de base et de leur obligation de payer les fonctionnaires, de fournir les biens et services publics essentiels, et de développer les infrastructures physiques et institutionnelles. En novembre 2021, le Gouvernement palestinien a annoncé qu'il ne pouvait rémunérer les fonctionnaires qu'à hauteur de 75 % de leurs salaires. À la mi-juin 2022, il ne versait toujours que 80 % des salaires des fonctionnaires³³.

52. La crise budgétaire est essentiellement imputable aux conséquences économiques de l'occupation. À la fin de la période intérimaire (1994-1999), le Gouvernement palestinien était en mesure d'équilibrer le budget et le gros de l'aide des donateurs était consacré au financement du développement (figures 1 et 2). Cependant, à la suite du déclenchement de la deuxième intifada en septembre 2000, la Puissance occupante a imposé des restrictions aux déplacements et l'économie palestinienne s'est contractée de 27 % sur la période 2000-2002. Par conséquent, les recettes publiques ont fortement diminué et le Gouvernement est passé d'un budget équilibré à un déficit récurrent, qui représentait 21 % du PIB en 2002.

Figure 1

Déficit budgétaire récurrent en proportion du produit intérieur brut

(En pourcentage)



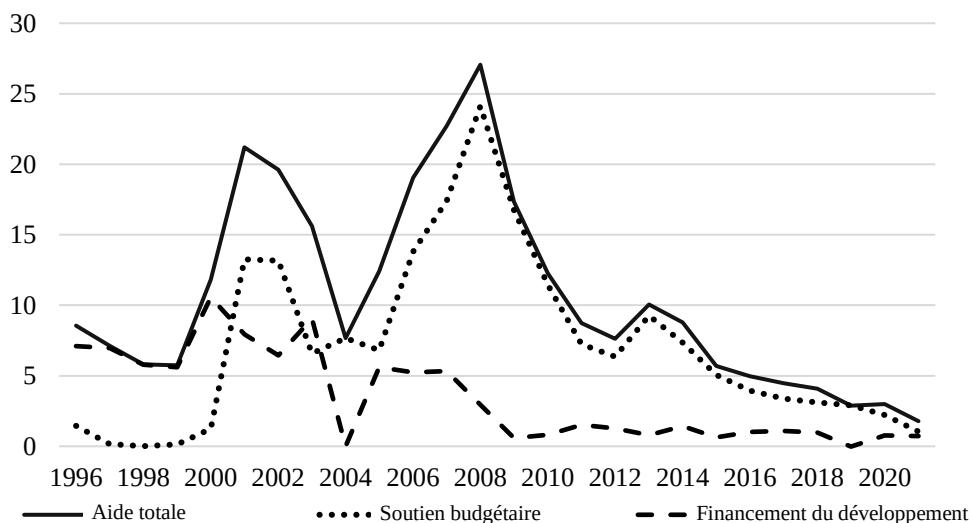
Source : Ministère palestinien des finances et de la planification.

³³ Ministère palestinien des finances et de la planification, 2022, « Full-year report 2021: Fiscal development and macroeconomic performance » ; Banque mondiale, 2022.

Figure 2

Aide des donateurs en proportion du produit intérieur brut

(En pourcentage)



Source : Autorité monétaire palestinienne.

53. Malgré un environnement marqué par des crises politiques, économiques et humanitaires récurrentes, le Gouvernement palestinien met en œuvre des réformes budgétaires de grande envergure. En 2021, il avait réussi à ramener le déficit récurrent à 5,6 % du PIB, contre 23,9 % en 2007, et à relever les recettes publiques à 23 % du PIB, contre 17 % en 2012 et 2013, des résultats satisfaisants au regard de ceux des économies comparables. Sur la même période, il est parvenu à réduire de 20 points de pourcentage le ratio dépenses totales/PIB, qui est passé de 50,5 % en 2007 à 30,4 % en 2021.

54. Bien que le déficit ne semble pas hors normes, il est source de graves préoccupations dans le contexte unique du Territoire palestinien occupé, auquel les critères traditionnels de viabilité budgétaire ne s'appliquent pas. Le Territoire palestinien occupé n'a pas de banque centrale, n'émet pas de monnaie nationale, a un accès limité aux marchés financiers internationaux, et le Gouvernement a épuisé les sources d'emprunt intérieures sûres. D'autres économies peuvent supporter des déficits et des ratios d'endettement beaucoup plus élevés pour stimuler l'économie ou lisser les effets de l'alternance des phases d'expansion et de contraction de l'activité économique, mais sans un soutien adéquat des donateurs, le Gouvernement palestinien ne dispose pas de la marge d'action budgétaire et des outils nécessaires pour en faire autant.

55. Les perspectives budgétaires se sont assombries en raison du recul de l'aide extérieure et du tarissement des sources d'emprunt intérieures sûres. En 2021, le montant total de l'aide était de 317 millions de dollars (1,8 % du PIB), soit beaucoup moins qu'en 2008, où il s'élevait à 2 milliards de dollars (27 % du PIB). Parallèlement, le montant du soutien budgétaire a baissé de moitié par rapport à 2020 pour s'établir à 186 millions de dollars, soit 1 % du PIB seulement, contre 24 % en 2008. Entre 2007 et 2018, le soutien budgétaire couvrait en moyenne 80 % du déficit budgétaire récurrent, mais il n'en a représenté que 54 % en 2019, 25 % en 2020 et 18 % en 2021. Quant à l'aide au développement, elle est passée de 10,6 % du PIB en 2000 (son niveau le plus élevé) à 0,73 % en 2021.

56. Face à la baisse de l'aide extérieure et à la fuite des ressources fiscales vers Israël, le Gouvernement palestinien a été contraint de combler le déficit budgétaire en augmentant considérablement le montant des emprunts contractés auprès des banques nationales et en accumulant des arriérés à l'égard du secteur privé et de la caisse des pensions. Fin 2021, la dette publique globale et le stock des arriérés avaient atteint respectivement 3,8 milliards de dollars et environ 3 milliards de dollars, et représentaient ensemble 38 % du PIB³⁴. La dette

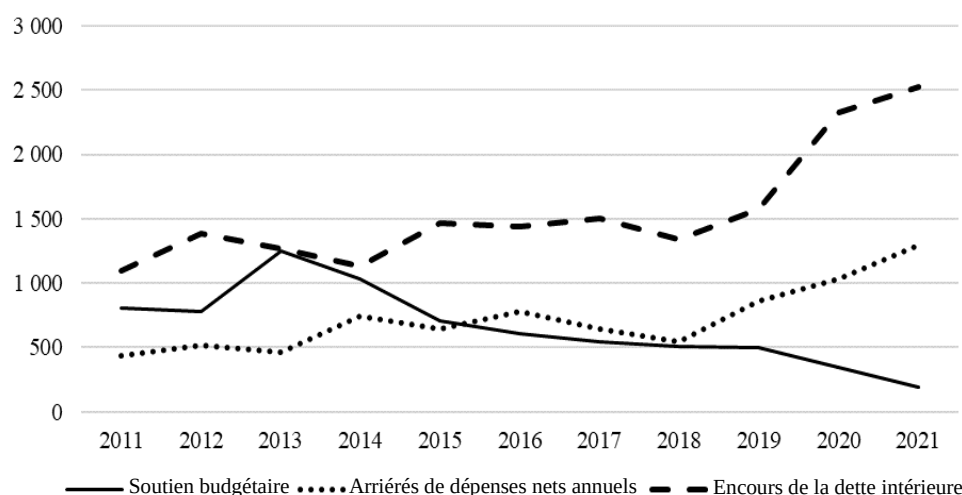
³⁴ Ministère palestinien des finances et de la planification, 2022.

intérieure, pour sa part, s'élevait à 2,53 milliards de dollars, soit 14 % du PIB et 23 % du crédit total, et était supérieure de 15 % à la limite fixée par l'Autorité monétaire palestinienne. La figure 3 illustre le déclin du soutien budgétaire des donateurs et l'alourdissement simultané de la dette publique et des arriérés au cours des dix dernières années.

Figure 3

Indicateurs budgétaires

(En millions de dollars)



Source : Ministère palestinien des finances et de la planification.

57. La dette des employés du secteur public à l'égard des banques a atteint 1,8 milliard de dollars, majorant le risque que font peser sur le système bancaire le Gouvernement et ses employés, qui comptent ensemble pour 40 % du montant total du crédit bancaire. L'alourdissement de la dette publique, l'accumulation d'arriérés et la grande vulnérabilité du système bancaire à l'égard du Gouvernement et de ses employés accentuent le risque d'une contagion déstabilisatrice au reste de l'économie (asphyxie du secteur privé et ralentissement de l'activité économique). La dette du secteur public a par exemple poussé le secteur de la construction dans ses derniers retranchements³⁵. Il convient de prévenir l'apparition d'un cercle vicieux dans lequel un ralentissement de l'activité économique pourrait aggraver la crise budgétaire en réduisant les recettes publiques.

B. Origines de l'extrême vulnérabilité budgétaire du Territoire palestinien occupé

58. Vingt-huit années se sont écoulées depuis la signature du Protocole de Paris, qui visait à réglementer les relations économiques entre Israël et l'Autorité palestinienne pendant une période intérimaire de cinq ans. Pourtant, aujourd'hui encore, ce protocole constitue le cadre général qui régit, bride et façonne les politiques macroéconomiques, budgétaires et commerciales dans le Territoire palestinien occupé.

59. L'asymétrie des relations économiques telles que réglementées par le Protocole de Paris élimine toute possibilité de viabilité budgétaire parce qu'elle accentue la vulnérabilité et l'incertitude. En effet, l'une des principales mesures prévues par le Protocole de Paris est la création d'un mécanisme selon lequel Israël perçoit les impôts sur les importations palestiniennes qui transitent par son territoire ou en proviennent, et transfère les recettes fiscales et douanières au Gouvernement palestinien tous les mois. Ce mécanisme place plus de deux tiers des recettes budgétaires palestiniennes sous le contrôle de la Puissance occupante, qui peut suspendre le transfert de ces recettes et/ou opérer des déductions de manière unilatérale et peu transparente, ce qui n'est pas rare. Ainsi, en juillet 2018,

³⁵ Portland Trust, 2021, « Palestinian Economic Bulletin 181 », disponible à l'adresse <https://portlandtrust.org/bulletins/palestinian-economic-bulletin-october-2021/>.

le Gouvernement israélien a promulgué une loi en application de laquelle il prélève sur les recettes douanières palestiniennes un montant équivalent aux versements effectués par l'Autorité palestinienne aux familles des Palestiniens détenus en Israël et des Palestiniens tués dans des attentats ou des attentats présumés dont les cibles étaient des Israéliens³⁶. Ces déductions se sont élevées à 104 millions de dollars en 2021.

60. Les travaux de recherche novateurs que la CNUCED consacre depuis 2011 à la fuite des ressources fiscales palestiniennes vers le Trésor israélien ont été cités par des organisations internationales et autres, de sorte que la question a été placée à l'ordre du jour des négociations. Résultat, des centaines de millions de dollars ont été remboursés au Gouvernement palestinien en 2018 et 2019. Les fuites n'ont toutefois pas encore été endiguées. Des organisations palestiniennes et internationales ont établi des estimations de leur montant, qui ne sont pas exhaustives, mais montrent toutes que d'importantes ressources fiscales sont perdues chaque année.

61. Les restrictions complexes et multidimensionnelles auxquelles le Territoire palestinien occupé est soumis du fait de l'occupation étouffent l'activité économique, empêchent le PIB et donc les recettes de croître, et ont ainsi pour effet de pérenniser les difficultés budgétaires. La Banque mondiale estime qu'un meilleur accès du Gouvernement palestinien et des producteurs palestiniens à la zone C permettrait à lui seul d'augmenter les recettes annuelles à hauteur de 6 % du PIB³⁷, soit 960 millions de dollars en 2021, un montant suffisant pour éliminer 76 % du déficit budgétaire. En plus de refuser aux Palestiniens l'accès à la zone C, la Puissance occupante ne respecte pas les dispositions de l'accord intérimaire de 1995, puisqu'elle ne transfère pas au Gouvernement palestinien les recettes fiscales qu'elle perçoit dans la zone C. La résilience budgétaire et la bonne santé des finances publiques passent par la levée des restrictions, qui est nécessaire pour amorcer une dynamique de croissance propre à augmenter les recettes et à alléger la pression subie par le Gouvernement, qui est contraint d'engager de lourdes dépenses sociales et de jouer le rôle d'employeur de dernier recours.

62. Selon toute vraisemblance, la prévention de la fuite des ressources fiscales, le déblocage de l'accès des Palestiniens à la zone C, la levée du blocus de Gaza et la suppression des obstacles aux activités productives en Cisjordanie permettraient d'éliminer entièrement le déficit budgétaire et de maximiser la marge d'action budgétaire du Gouvernement palestinien. En outre, de telles avancées libéreraient les Palestiniens de leur dépendance à l'égard de l'aide et donneraient au Gouvernement les moyens de poursuivre les objectifs de développement durable, dans une certaine mesure au moins, en consacrant des ressources au développement, en investissant dans la reconstruction des infrastructures sociales, institutionnelles et physiques, et en assurant l'accès aux biens publics et aux services sociaux essentiels. Jusqu'à ce que le Gouvernement palestinien puisse régler les problèmes à l'origine de sa fragilité budgétaire, la communauté internationale doit assumer sa responsabilité à l'égard du peuple palestinien en lui apportant un soutien financier à la fois suffisant et prévisible, qui lui garantisse des conditions de vie décentes.

C. Finances publiques : la voie de la viabilité et de la résilience

63. Malgré la détérioration du climat politique et la baisse de l'aide des donateurs, le Gouvernement palestinien continue d'œuvrer à la viabilité des finances publiques et de définir des stratégies de promotion du développement, la dernière en date étant le Plan national de développement 2021-2023, dans le cadre duquel il s'emploie à stimuler le développement équilibré de groupements d'entreprises en exploitant les avantages concurrentiels de chaque gouvernorat et en s'affranchissant progressivement de l'occupation. Le Plan vise à favoriser la justice sociale, l'autonomisation des femmes et des jeunes, l'ouverture aux marchés mondiaux, ainsi que l'approfondissement et l'élargissement des relations avec la région arabe. Il part du principe que le développement est freiné par l'occupation et qu'il faut promouvoir l'émancipation économique en vue de la création d'un État souverain et indépendant plutôt que de chercher exclusivement à parvenir à la prospérité

³⁶ TD/B/67/5.

³⁷ Banque mondiale, 2014, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*, Washington.

sous l'occupation, une telle prospérité étant illusoire³⁸. La communauté internationale doit assumer sa responsabilité à l'égard du peuple palestinien en lui apportant un soutien politique et économique suffisant pour rendre possible la réalisation des objectifs louables du Plan.

64. L'occupation demeure la cause profonde des difficultés budgétaires chroniques du Gouvernement palestinien et le principal obstacle à la viabilité des finances publiques. La pandémie et le déclin de l'aide des donateurs n'ont fait que mettre en lumière un problème préexistant et exposer au grand jour l'extrême vulnérabilité budgétaire du Territoire palestinien occupé. La meilleure stratégie de renforcement de la viabilité budgétaire consiste à mettre un terme à l'occupation, à donner au Gouvernement palestinien le contrôle souverain des frontières de son territoire, à lui permettre de percevoir des recettes en toute indépendance et à lui assurer l'accès à la terre et aux ressources naturelles. En attendant, la communauté internationale devrait remédier à la situation budgétaire périlleuse du Gouvernement en prenant les mesures suivantes :

a) Inverser la tendance baissière de l'aide des donateurs afin que le Gouvernement palestinien puisse survivre, combler le déficit de financement récurrent et accroître les dépenses consacrées au développement et aux services sociaux essentiels ;

b) Veiller à ce que la Puissance occupante honore les obligations que lui impose le droit international en levant toutes les restrictions économiques, conformément aux résolutions pertinentes de l'ONU et du Conseil de sécurité. De plus, la Puissance occupante devrait être encouragée à cesser d'opérer des déductions de manière unilatérale sur les recettes fiscales palestiniennes et de suspendre le transfert de ces recettes ;

c) Faciliter la tenue de négociations destinées à faire cesser totalement la fuite des ressources fiscales palestiniennes. Il s'agit notamment de créer des mécanismes via lesquels le Gouvernement palestinien et le Gouvernement israélien partageraient de manière transparente toutes les données commerciales et fiscales utiles. L'actuel système de compensation au format papier doit être transformé en un système automatisé et interconnecté, qui permet l'échange rapide de données exhaustives et exactes. Dans le cadre d'un projet de coopération technique qu'elle a récemment lancé, la CNUCED vise à contribuer à cet objectif en renforçant les capacités de gestion douanière des autorités palestiniennes et en mettant à jour le Système douanier automatisé pour la saisie, le contrôle et la gestion (SYDONIA) du Gouvernement palestinien.

III. Assistance de la CNUCED au peuple palestinien

A. Cadre et objectifs

65. Depuis plus de trente-cinq ans, la CNUCED soutient le peuple palestinien en menant des travaux de recherche axés sur les politiques, en exécutant des projets de renforcement des capacités et de coopération technique, en fournissant des services consultatifs et en œuvrant en faveur d'un consensus international sur les besoins des Palestiniens et de leur économie.

66. La CNUCED mène son programme d'assistance au peuple palestinien conformément au paragraphe 127 bb) du Pacte de Bridgetown, au titre duquel elle doit « continuer d'évaluer les perspectives de développement économique du Territoire palestinien occupé et d'examiner les coûts économiques de l'occupation et les obstacles au commerce et au développement [...] en vue d'atténuer les conditions économiques et sociales néfastes imposées au peuple palestinien ». Dans sept de ses résolutions (69/20, 70/12, 71/20, 72/13, 73/18, 74/10 et 75/20), l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la CNUCED de lui faire rapport sur les coûts économiques qu'entraînait l'occupation israélienne pour le peuple palestinien.

³⁸ Voir <https://andp.unescwa.org/plans/1293>.

67. Le programme de la CNUCED, qui vise à renforcer les capacités institutionnelles des secteurs public et privé palestiniens, a pour objet de répondre aux difficultés et aux nouveaux besoins de l'économie palestinienne dans quatre grands domaines :

- a) Politiques commerciales et macroéconomiques et stratégies de développement ;
- b) Facilitation du commerce et logistique ;
- c) Financement et développement ;
- d) Entreprises, investissement et politique de la concurrence.

B. Activités opérationnelles en cours

68. En 2021, la CNUCED a présenté à l'Assemblée générale un rapport sur les coûts économiques de l'occupation en application des résolutions susmentionnées³⁹. Dans ce rapport, elle a évalué les coûts économiques de la politique de bouclage et des restrictions imposées au lendemain du déclenchement de la deuxième intifada en septembre 2000, et estimé les effets que les restrictions et les opérations militaires avaient eues sur l'incidence de la pauvreté en calculant le taux de pauvreté et l'écart de pauvreté au niveau des ménages, le coût minimum de l'élimination de la pauvreté et la croissance économique qui aurait pu être atteinte si la politique de bouclage et d'autres mesures néfastes n'avaient pas été mises en place. Le rapport a été suivi d'une étude plus détaillée sur la politique d'occupation, la stagnation du développement et la pauvreté en Cisjordanie⁴⁰.

69. En juin 2021, la CNUCED a organisé un atelier à l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique pour présenter aux institutions palestiniennes son nouveau cadre de simulation intégré. Les bénéficiaires étaient notamment des institutions publiques, des instituts de recherche et des établissements universitaires. À l'instar des précédentes versions, la version actualisée du cadre a été mise à la disposition de l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique et du Bureau central palestinien de statistique, qui pourront ainsi établir des prévisions de croissance de l'économie palestinienne et doter les décideurs politiques et le secteur privé d'outils pratiques pour les aider à évaluer les aspects clefs de l'économie palestinienne, à envisager diverses possibilités d'action et divers scénarios, et à élaborer des stratégies de développement économique axées sur la réalisation des objectifs de développement durable.

70. Début 2022, la CNUCED a signé avec le Ministère palestinien des finances et de la planification un accord relatif à l'exécution d'une nouvelle série d'activités de coopération sur l'utilisation du logiciel de gestion douanière SYDONIA. Le projet consiste notamment à mettre à jour le système SYDONIA World en déployant la version la plus récente et à former le personnel des douanes palestiniennes dans des domaines tels que la détermination de valeur en douane, l'analyse des risques et le contrôle après dédouanement. L'objectif est d'améliorer la situation budgétaire du Gouvernement palestinien et de soutenir ses efforts de facilitation du commerce et de renforcement de la compétitivité de l'économie.

71. La CNUCED collabore avec le Ministère palestinien des finances et de la planification dans le cadre d'un projet de réinstauration de son système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE) au sein des institutions palestiniennes. Le but est d'accroître la qualité et la portée des activités de gestion des finances publiques.

C. Coordination, mobilisation des ressources et recommandations

72. En 2021, la CNUCED a continué de prêter assistance au peuple palestinien en coordination avec l'Autorité palestinienne, des organisations internationales, des donateurs, l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres parties prenantes, dont des organisations de la

³⁹ A/76/309.

⁴⁰ CNUCED, 2021, *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: Arrested Development and Poverty in the West Bank* (publication des Nations Unies, Genève).

société civile. Elle s'est efforcée de renforcer cette assistance malgré des conditions défavorables et de plus en plus difficiles sur le terrain.

73. Fin 2020, la CNUCED a reçu du Gouvernement saoudien une subvention dont le but est de l'aider à maintenir les effectifs spécialisés dont elle a besoin pour s'acquitter de ses mandats et soutenir les efforts faits par les Palestiniens en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. Cette subvention finance un projet destiné à renforcer la capacité de la CNUCED à évaluer les coûts économiques de l'occupation et à examiner les obstacles au commerce et au développement, l'objectif étant de rendre moins difficiles les conditions économiques et sociales que l'occupation impose au peuple palestinien.

74. Le manque de ressources extrabudgétaires continue de restreindre la capacité de la CNUCED à honorer ses mandats et à répondre aux besoins d'assistance technique croissants du peuple palestinien et d'autres parties prenantes, dont la société civile et le secteur privé. Les États membres sont donc invités à envisager d'accroître les ressources dont dispose l'organisation pour donner suite aux demandes formulées dans le Maafikiano de Nairobi, le Pacte de Bridgetown et les résolutions de l'ONU.
