

La situation économique et financière palestinienne

Mai 2019

Résumé

L'économie palestinienne est fortement contrainte par les restrictions découlant de l'occupation israélienne en Cisjordanie et du blocus de Gaza, et par les incertitudes liées au conflit israélo-palestinien qui nuisent à sa compétitivité. Elle s'était dramatiquement ralentie en 2014, avec l'opération « Bordure protectrice » lancée à Gaza qui y a entamé l'appareil productif, entraînant l'ensemble des territoires en récession (-0,2%, dont -15,1% à Gaza). La croissance a rebondi en 2015 (3,5%) et en 2016 (4,1%) tirée par la reconstruction à Gaza, et a ralenti en 2017 (3,1%) avant de quasi-stagner en 2018 (+0,9%) du fait des restrictions financières imposées à Gaza par l'Autorité palestinienne (AP) et de la diminution de l'aide internationale. Malgré des progrès importants de consolidation budgétaire depuis 2013 et une baisse régulière de son déficit, la situation financière de l'AP est plus que jamais critique du fait de la baisse continue et significative de l'aide internationale depuis 2014. La situation s'est encore aggravée depuis le mois de février 2019 avec la crise liée à la suspension des transferts israéliens des « clearance revenues » (+de 60% des recettes courantes de l'AP) et la mise en place d'un budget d'austérité (diminution des salaires et des dépenses de fonctionnement, gels des projets,...) jusqu'en juillet de cette année. Le taux de chômage continue d'augmenter (31% de la population active, 52 % à Gaza, 18% en Cisjordanie, 44% chez les 19-29 ans). La signature en octobre 2017 d'un accord d'étape pour la réconciliation entre le Fatah et le Hamas avait fait naître de grands espoirs pour le développement à long terme d'une économie palestinienne viable, mais la perspective de la mise en œuvre de l'accord semble aujourd'hui lointaine, compte tenu du durcissement du bras de fer qui les oppose. Enfin, la présentation prochaine du « *deal du siècle* » de l'administration américaine risque d'accroître encore davantage les tensions.

Présentation générale

Les Territoires palestiniens (TP), d'une superficie de 6020 km², se composent de la Cisjordanie (5655 km²) – incluant Jérusalem Est (72 km²) – et de la bande de Gaza (365km²).

Selon les derniers chiffres officiels publiés, 4,91 millions de Palestiniens résident dans les Territoires palestiniens (dont 2,95 millions en Cisjordanie et à Jérusalem-Est et 1,96 million dans la Bande de Gaza). Cette population connaît un accroissement naturel important (2,8%) et se caractérise par sa jeunesse, 47% des Palestiniens ayant moins de 18 ans, et 71% moins de 30 ans (les 18-29 ans comptent pour 24% de la population). Les colonies israéliennes dans les Territoires et Jérusalem Est regroupent 650 000 personnes. En outre la diaspora compte près de 7 millions de Palestiniens (plus 1,6 million en Israël), dont 3,4 millions de réfugiés principalement en Jordanie, Liban et Syrie. 5,8 millions résident dans les pays arabes (un peu plus de 3 millions en Jordanie, 600 000 en Syrie, 170 000 au Liban, plus de 500 000 dans les pays du Golfe dont 170 000 dans les EAU, 100 000 au Qatar et 80 000 au Koweït), et environ 700 000 dans le reste du monde, dont une majorité au Chili, au Honduras, et aux Etats-Unis, ainsi que 80 000 en Allemagne et 20 000 au Royaume-Uni.

A la suite des accords d'Oslo et dans l'attente d'un accord mettant un terme définitif au conflit israélo-palestinien, la Cisjordanie, sous occupation israélienne depuis 1967, est divisée en trois zones au sein desquelles l'Autorité palestinienne, créée afin de préfigurer le futur Etat palestinien, possède des degrés variés de compétence :

- en zone A, qui inclut pour l'essentiel les centres urbains, l'Autorité palestinienne exerce l'ensemble de ses attributions – à la fois civiles et sécuritaires ;
- en zone B, elle reste compétente pour les affaires civiles mais les questions sécuritaires relèvent d'Israël ;
- la zone C, qui correspond à 62% de la Cisjordanie, demeure sous contrôle sécuritaire et administratif israélien.

Structure de l'économie palestinienne

Les Territoires palestiniens (TP) forment une économie de petite taille (PIB estimé à 14,6 Mds USD en 2018), divisée en trois marchés distincts à la fois physiquement et politiquement (Cisjordanie, Jérusalem-Est, bande de Gaza). Le développement de l'économie palestinienne est fortement contraint par l'occupation militaire israélienne (restrictions concernant l'accès et les mouvements des personnes et des biens ainsi que l'accès aux

ressources naturelles, blocus de Gaza) et les incertitudes liées au conflit. En lien avec ces contraintes et la croissance démographique importante, le PIB par habitant est faible comparativement aux pays voisins (3 030 USD estimé en 2018).

L'économie palestinienne est très dépendante de l'économie israélienne (82,5% des exportations et 55,3% des importations selon les chiffres officiels 2017) avec qui elle forme une quasi-union douanière instituée par le Protocole de Paris. En raison des contraintes pesant sur l'accès aux marchés extérieurs et la compétitivité palestinienne, les exportations de biens sont limitées (7,5% du PIB en 2018) et se caractérisent par leur faible valeur et diversification. L'Autorité palestinienne (AP) dispose d'une capacité de politique commerciale réduite (pas de contrôles aux points d'entrée, peu de leviers sur la politique commerciale, quasi-union douanière avec Israël...). Les TP restent néanmoins très ouverts aux produits étrangers. Les IDE sont très faibles (stock de 1,7 Md \$, soit 12,5% du PIB), même s'ils ont sensiblement augmenté depuis 2009 ; ils sont originaires à près de 80% de Jordanie et sont concentrés dans les services bancaires.

L'économie palestinienne est essentiellement une économie de services avec un secteur public très important (20,3% des emplois) en particulier à Gaza (double administration, 35,1% des emplois déclarés), une industrie limitée (13%) et une agriculture en perte de vitesse (2,9%). Le secteur de la construction représente 6,5% du PIB. **L'économie palestinienne n'est pas en capacité de tirer pleinement partie de ses avantages comparatifs potentiels** (climat diversifié et unique pour l'agriculture, main d'œuvre éduquée, importante diaspora, atouts touristiques...). **Elle est tirée par la consommation** (116% du PIB), alors que les investissements se limitent à 21% du PIB (dont 16,5% pour le privé, essentiellement dans l'immobilier), et ne permettent pas le renouvellement des équipements productifs. Cette consommation est soutenue par les revenus étrangers constitués des salaires des 13,7% des actifs Palestiniens travaillant en Israël et dans les colonies (10% à 16% du PIB) et des transferts de l'étranger (entre 9% et 15% du PIB selon les années).

Le secteur privé, composé de quelques « grandes entreprises » (140 ont plus de 100 employés) et essentiellement de microentreprises, **n'est pas en mesure d'absorber la croissance de la population active** avec un chômage fluctuant entre 21% et 33% depuis 2001 et une faible participation (46,9% ; 72,5% pour les hommes, et 20,7% pour les femmes). Il souffre d'un manque de compétitivité en comparaison avec ses voisins (logistique beaucoup plus couteuse et longue qu'en Israël, difficulté d'exporter, faible effet d'échelle, coût relativement élevé des facteurs de production, dont la main d'œuvre avec un salaire minimum d'environ 350 € par mois même si 31,2% des salariés du privé perçoivent moins,.....).

Le climat des affaires est principalement déterminé par le contexte politique (restrictions / incertitudes concernant le processus de paix...). La fragmentation, politique et géographique, des marchés (Cisjordanie, Gaza, Jérusalem-Est) entraîne une concurrence imparfaite. La corruption ordinaire est jugée faible, notamment comparativement à la région MENA, bien que le favoritisme soit prévalent. La main d'œuvre est éduquée, même si l'adéquation avec les besoins du marché est imparfaite.

Sur le long terme, l'économie palestinienne a été très fluctuante suivant les épisodes de conflit et les périodes d'assouplissement des contraintes. Ainsi, sur la période 1992-97, le PIB a enregistré une croissance annuelle comprise entre 14% et 17%, qui s'est ensuite ralentie. Plus tard, la conférence de Paris de décembre 2007 a permis d'enclencher un cycle vertueux combinant afflux d'aide internationale, réformes structurelles de l'Autorité palestinienne et levées de certaines restrictions israéliennes permettant à la croissance d'atteindre 12,4% en 2011. Le PIB est ainsi passé de 5,2 Mds USD en 2007 à 14,6 Mds USD aujourd'hui.

Éléments d'analyse conjoncturelle

En raison en particulier de l'absence de levée substantielle des restrictions imposées par l'occupation ces dernières années et plus récemment de l'absence de perspectives de résolution du conflit, le rythme de croissance s'est fortement ralenti à 6,3% en 2012, puis 2,2% en 2013. Dans un contexte fortement dégradé début 2014, notamment dans la Bande de Gaza en conséquence de la destruction des tunnels de contrebande avec l'Égypte, le conflit « Bordure protectrice » de l'été 2014 a eu un impact considérable sur l'économie palestinienne, avec une diminution du PIB de -0,2% en 2014, dont -15,1% pour la Bande de Gaza. Le coût de la reconstruction à Gaza a été estimé à 4 Mds USD (sans prendre en compte les besoins préexistants). **La conférence du Caire en octobre 2014 a permis d'engranger des promesses d'aide d'un montant de 5,1 Mds USD**, dont deux tiers pour la reconstruction à Gaza et un tiers en soutien à l'AP. A ce jour, un peu plus de la moitié de l'aide à la reconstruction aurait été déboursée. Les opérations de reconstruction de Gaza ont permis à la croissance de rebondir à un niveau de 3,5% en 2015 et de 4,1% en 2016, avant de ralentir à nouveau à 3,1% en 2017.

La situation en 2018 a été très maussade ; la mise en œuvre du processus de réconciliation entre le Fatah et le Hamas relancé le 12 octobre 2017 n'a toujours pas eu lieu et les restrictions financières imposées par l'AP à Gaza depuis mi-2017 ont eu un impact très négatif sur l'activité. La grande incertitude sur l'issue et le coût de la réconciliation, la situation sécuritaire toujours volatile (qui pèse sur le secteur touristique et les décisions

d'investissement), les restrictions imposées par Israël notamment depuis l'automne 2015, le bras de fer avec l'administration américaine, et de la diminution tendancielle de l'aide internationale (ramenée de 1,23 Md USD en 2014 à 676 M USD en 2018) freinent l'économie. La croissance a été nettement inférieure en 2018 à ce qu'elle a été en 2017, à moins de 1%. La situation s'aggrave depuis le mois de février 2019 avec la crise liée à la suspension des transferts israéliens des « clearance revenues » (+de 60% des recettes courantes de l'AP) et la mise en place d'un budget d'austérité (diminution des salaires et des dépenses de fonctionnement, gels des projets,...) jusqu'en juillet de cette année. Les comptes extérieurs sont structurellement déficitaires en raison de l'important déficit de la balance commerciale. Le déficit du compte courant a atteint 10,8% du PIB en 2017 et 11% en 2018 (est.). Malgré des progrès continus de consolidation budgétaire depuis la fin des années 2000, la situation financière de l'AP déjà critique s'est empirée sévèrement depuis début 2019 avec la crise des « clearances revenues ». Le déficit public avant aide extérieure a atteint 1,082 Md USD en 2018 (soit 7,4% du PIB), et le déficit de financement s'est élevé à encore environ 406 M USD après prise en compte de l'aide. Il pourrait doubler en 2019.

Politique économique

L'AP n'a pas de marges sur la politique monétaire et ses marges budgétaires sont excessivement contraintes en raison d'un secteur public surdimensionné (la masse salariale représente encore 40% des dépenses, malgré les efforts de consolidation déjà entrepris). Dans une économie basée sur la consommation, la maîtrise de la hausse de la masse salariale publique a un impact fort sur l'économie. L'inflation est maîtrisée (0,2% en 2017, 0,8% en 2018). En raison de l'ancrage de son économie (et de son taux de TVA) à Israël, elle suit globalement le rythme de l'inflation israélienne.

La stratégie de développement palestinienne vise à l'établissement d'un état viable et indépendant. L'AP ne peut pas recourir aux instruments habituels d'endettement. Elle couvre son besoin de financement avec des dons et des prêts des IFIs et de donateurs internationaux, de l'endettement auprès des banques locales, majoritairement à court terme, et d'arriérés de paiement au secteur privé et au système de retraite des fonctionnaires. La dette publique est faible (15,8% du PIB en 2018 dont 6,9% avec l'extérieur) mais elle double si l'on prend en compte les arriérés de paiement.

Secteur bancaire

Le secteur bancaire reste peu développé. Les prêts au secteur privé représentent à peine plus d'un tiers du PIB. Trois monnaies sont utilisées (shekel israélien, dollar américain et dinar jordanien) mais l'absence de monnaie propre prive l'AP de toute marge de manœuvre en matière de politique monétaire. La supervision exercée par la PMA est reconnue comme l'une des plus professionnelles et prudentes de la région. Le secteur bancaire a peu souffert de la crise financière. L'exposition, directe et indirecte, à l'AP est cependant jugée trop élevée, alors que la solvabilité des fonctionnaires de l'AP soulève de plus en plus d'interrogations, en lien avec les mesures d'austérité appliquées ; une augmentation des créances douteuses et des tensions sur les liquidités sont apparues depuis le printemps 2018. Le taux de prêts non performants qui ne dépassait pas 2,5% jusqu'à début 2018 est plus proche de 3% aujourd'hui. L'Autorité monétaire palestinienne continue progressivement sa préparation pour exercer pleinement les métiers de banque centrale. Elle a mis en place un système de garantie des dépôts (jusqu'à 20 000 \$) pour rassurer les déposants et son bureau de crédits est considéré comme très innovant et efficace.

Clause de non-responsabilité - Le service économique s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.