

Le mois

De la Banque mondiale et du développement économique palestinien

Taher Labadi

La Banque mondiale (BM) vient de publier un nouveau rapport adressé au Comité de liaison ad hoc (AHLC)¹, l'organe politique en charge de superviser l'aide au développement dans les territoires palestiniens occupés (TPO)². Elle y fait savoir que les Palestiniens se sont encore appauvris en 2017 et que la récession économique devrait selon toute vraisemblance se poursuivre en 2018. La situation est particulièrement préoccupante dans la bande de Gaza où les conditions économiques se sont détériorées au cours des deux dernières décennies et où la population fait face à d'importantes pénuries d'eau et d'électricité ainsi qu'à l'effondrement des services sociaux de base³.

L'aide des bailleurs de fonds apparaît plus que jamais nécessaire pour amortir l'impact de la crise humanitaire. Le rapport précise néanmoins qu'elle ne saurait être substituée à un engagement de toutes les parties à s'attaquer aux diverses contraintes qui pèsent sur l'activité économique palestinienne. La BM suggère à cet effet une série de mesures

destinées à stimuler la croissance et à encourager l'essor d'un secteur privé dynamique. Certaines de ces mesures se rapportent aux contraintes dites « externes » et sont avant tout du ressort de l'administration israélienne. D'autres visent en revanche à soulager l'économie de contraintes dites « internes » et relèvent de la responsabilité de l'Autorité palestinienne (AP)⁴.

Développer sous contraintes : la neutralisation du contexte colonial dans le discours de la Banque mondiale

Au fil des rapports, les économistes de la BM ont, il est vrai, pris l'habitude de dénoncer les multiples restrictions imposées par Israël dont certaines sont à l'œuvre depuis 1967 et ont conduit à des distorsions ainsi qu'à une érosion de l'appareil productif palestinien. L'administration israélienne est de ce fait sans cesse appelée à prendre part à l'effort pour libérer le potentiel de croissance économique dans les TPO, entre autres, cette fois-ci, en facilitant l'entrée de matériaux pour la reconstruction des infrastructures dans la bande de Gaza, en augmentant le nombre de permis de construire et d'entreprendre en zone C en Cisjordanie⁵, en étendant la liste des produits autorisés à entrer sur ces territoires ou encore en facilitant la circulation des personnes et des marchandises.

De leur côté, les Palestiniens sont invités à renforcer leurs institutions et à mettre fin à la division politique entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, division qui empêche la coordination des politiques et accroît la fragmentation de

1| Le comité se réunit en principe deux fois par an, la dernière réunion en date étant celle du 20 mars 2018 à Bruxelles. Il est composé de quinze membres parmi lesquels la Banque mondiale, qui en assure le secrétariat, la Norvège qui en assume la présidence, l'Union européenne, les États-Unis, l'ONU, le FMI, l'Autorité palestinienne et Israël.

2| Sont ainsi spécifiquement désignés les territoires de Cisjordanie et de Gaza qui furent occupés par Israël en 1967. Précisons toutefois ici que Jérusalem Est se trouve de facto exclue du champ d'action et d'analyse de la BM.

3| World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, mars 2018, <https://bit.ly/2qoAXtQ>.

4| L'analyse en termes de contraintes internes et externes est particulièrement explicite dans une autre étude de la BM parue en 2017 : *World Bank, Prospects for growth and jobs in the Palestinian economy: a general equilibrium analysis*, novembre 2017, <https://bit.ly/2AFY7T1>

5| L'accord intérimaire de 1995 entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) prévoit le partage de la Cisjordanie en trois zones qui relèvent de juridictions différentes. La zone C, qui couvre encore 61 % du territoire reste alors hors du domaine de compétences de l'AP et sous contrôle exclusif des autorités israéliennes.

l'espace économique. L'AP doit aussi, et surtout, réformer son système fiscal et réduire ses dépenses budgétaires, de façon à diminuer sa propre dépendance à l'aide qui inquiète tout particulièrement les bailleurs. La Banque entend également pousser vers une plus grande complémentarité entre les deux économies, palestinienne et israélienne, ce qui passe par un renforcement des relations commerciales, une plus grande mobilité des travailleurs, l'investissement dans des industries jointes et l'établissement d'infrastructures communes.

L'institution de Bretton Woods promet ce faisant un modèle de croissance qu'elle a elle-même consacré au moment où elle entrait en action dans les TPO, en 1993, et duquel il ressort étrangement qu'Israël est à la fois un belligérant du conflit en cours et un partenaire privilégié dans le développement de l'économie palestinienne. Pour qui est attentif aux réalités du terrain palestinien, cette ambivalence est probablement surprenante. Elle est pourtant symptomatique du discours que tient la Banque et traduit un apolitisme et un manque de réalisme qu'on lui a souvent reproché par ailleurs⁶. La plupart du temps, l'emploi d'un vocabulaire technique et euphémisé conduit en effet la BM à évacuer les circonstances particulières dans lesquelles elle est amenée à intervenir.

Dans le cas palestinien, cela lui permet surtout de ne pas tenir compte du rapport colonial qu'entretient Israël avec les TPO ou même des effets empiriques d'un défaut de souveraineté. Or la colonisation, la confiscation des terres et des ressources, le contrôle des frontières et plusieurs décennies de politiques économiques définies par l'administration

israélienne ont bel et bien transformé et façonné l'activité économique des Palestiniens sous occupation. Un processus que Sara Roy caractérise de dé-développement⁷ et en conséquence duquel l'économie des TPO reste à ce jour captive de l'économie israélienne et en est dépendante pour son fonctionnement. C'est d'ailleurs cet état de sujétion qui explique en partie l'ampleur des pénuries et l'effondrement des secteurs productifs dans la bande de Gaza placée sous blocus israélien depuis 2007.

Difficile dans ces conditions de ne pas s'inquiéter de la dimension stratégique et potentiellement conflictuelle de toute intervention dans l'économie, celle-ci étant directement et peut-être constamment aux prises avec des enjeux de souveraineté, de domination, de résistance ou de sédition. C'est pourtant ce que parvient à faire la BM dans ses rapports et analyses. L'économie palestinienne y apparaît essentiellement sous la forme d'un univers formel et procédural, prisonnier d'un ensemble de contraintes et disposant d'un certain nombre de ressources. Il en va de même de l'AP, qui est considérée en tant qu'unité autonome, dotée d'une rationalité propre et d'une extrême plasticité pratique, évoluant indépendamment des rapports qu'elle entretient avec son environnement extérieur, qu'il s'agisse de la société palestinienne, d'Israël ou encore de la communauté des bailleurs.

Il y a bien là une tendance quasi pathologique à la réification qui frappe tour à tour l'occupation israélienne, le développement économique, la construction étatique ou même l'aide internationale et qui conduit la BM à les traiter en tant qu'entités homogènes, unifiées, choisies, sans histoires ni contradictions, interagissant les unes avec les autres

6 | Hibou B., *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne, du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Paris, CERI, coll. « Les Études du CERI », 1998.

7 | Roy S., *The Gaza Strip: The Political Economy of De-development*, Beirut, Institute for Palestine Studies, 1995.

de façon extrinsèque. Tout se passe en fait comme si le conflit était une simple variable exogène affectant l'économie. Variable politique dont il s'agira de s'affranchir ou, à défaut, de pondérer les mauvais effets au moyen de l'aide internationale. L'économie est quant à elle entièrement assimilée à la figure idéalisée du marché dans lequel prévalent des pratiques naturellement ajustées, voire harmonieuses, en tout cas dépourvues de tout rapport de force.

En ce sens, l'apolitisme de la Banque relève moins d'un sens du compromis que d'un positionnement idéologique. Ceci transparait encore dans la vision purement instrumentale qu'entretient la Banque de son propre rôle ainsi que de celui de l'aide. L'une et l'autre n'ont d'autre raison d'être que celle de répondre aux besoins de l'économie palestinienne. Aucun parti pris n'est jamais discuté, qu'il soit politique ou économique. Une absence de réflexivité qui se traduit par l'incapacité de la BM à se remettre en cause et à réviser ses politiques malgré l'échec patent de son intervention dans les TPO⁸. Rien n'est dit non plus sur les conceptions divergentes que les uns et les autres peuvent avoir du développement et de ses modalités, ce qui est loin d'être anodin si l'on s'en tient à l'histoire de cette pratique en Palestine au cours du siècle dernier.

L'aide au développement, une pratique d'abord contre-insurrectionnelle

Les tentatives pour amener les Palestiniens à dissocier leurs aspirations économiques de celles qui sont politiques ne sont effectivement pas nouvelles. Déjà à l'époque du mandat, l'administration britannique refuse systématiquement aux Arabes du pays le statut de communauté nationale ayant des droits politiques⁹. Elle entreprend pourtant de soutenir ici et là l'activité économique des Palestiniens et d'améliorer leurs conditions de vie dans l'espoir de désamorcer leur colère et ainsi de réduire le cout, aussi bien politique que financier, causé par l'état de révolte quasi-permanent. Ce soutien n'est évidemment en rien comparable à celui dont bénéficie alors le mouvement sioniste et ne suffit pas, de toute façon, à enrayer l'appauvrissement croissant des paysans et des ouvriers palestiniens¹⁰.

Une politique semblable sera plus tard adoptée par les autorités israéliennes vis-à-vis des Palestiniens de l'intérieur¹¹ ou encore dans les TPO. La promotion du développement économique est encore un moyen de ne pas céder aux revendications relatives à leurs statuts politiques. Ces initiatives permettent aussi aux Israéliens de pénétrer économiquement dans les « zones arabes », des deux côtés de la frontière et de procéder à leur intégration dans l'économie israélienne¹². Il faut également empêcher que se développe une économie palesti-

8 | Tartir A. et Wildeman J., *Persistent failure: World Bank policies for the occupied Palestinian territories*, Al-Shabaka - The Palestinian Policy Network, Policy brief, octobre 2012.

9 | Khalidi R., *Palestine. Histoire d'un État introuvable*, Paris, Actes Sud, 2007.

10 | Smith B.J., *The Roots of Separatism in Palestine: British Economic Policy, 1920-1929*, New York, Syracuse University Press, 1993.

11 | Quelque 150 000 Palestiniens sont restés à l'intérieur des frontières de l'État d'Israël au moment de sa création en 1948. Ils ont depuis obtenu la citoyenneté israélienne et comptent aujourd'hui pour 20 % environ de la population en Israël.

12 | Haidar A., *On the margins: the Arab population in the Israeli economy*, New York, St. Martin's Press, 1995 et Mansour A., *Palestine: une économie de résistance en Cisjordanie et à Gaza*, Paris, L'Harmattan, 1983.

nienne autonome pouvant servir de base à un activisme politique hostile. Il s'agit enfin d'encourager l'émergence d'une élite palestinienne plus conciliante, tandis que ceux qui s'opposent à l'occupation sont opportunément accusés de nuire au développement.

Il ressort ainsi que le passage d'une agriculture vivrière à une agriculture d'exportation, l'industrialisation et la sous-traitance d'entreprises palestiniennes, la redirection des flux commerciaux vers Israël et l'Europe et l'emploi de travailleurs palestiniens en Israël sont autant de politiques qui ont couplé l'élévation du niveau de vie des Palestiniens à un accroissement de leur dépendance économique ainsi que de leur vulnérabilité politique¹³. Or cette vulnérabilité pèse d'autant plus lourd que ce sont les autorités israéliennes qui contrôlent en définitive l'accès aux territoires palestiniens, voire la circulation en leur sein.

La fermeture des points de passage et la restriction du trafic et des échanges sont ainsi régulièrement employées comme un moyen de pression et de sanction contre la société palestinienne qui est alors rapidement menée au bord de l'« asphyxie » économique, voire maintenue dans un état de crise humanitaire durable comme c'est actuellement le cas dans la bande de Gaza. En cela, les politiques de développement, d'intégration et de renforcement de la sujétion économique des Palestiniens participent pleinement de l'arsenal contre-insurrectionnel israélien et constituent une forme spécifique de violence qui ne dit pas son nom.

13| Farsakh L., *Palestinian Labor Migration to Israel: Labor, Land and Occupation*, Londres, Routledge, 2005 et Khalidi R., Taghdisi-Rad S., « The economic dimensions of prolonged occupation: continuity and change in Israeli policy towards the Palestinian economy », New York/Genève, UNCTAD, Nations unies, 2009.

De leur côté, les Palestiniens ont également entrepris de mobiliser des moyens économiques pour « tenir bon » (*sumud*) et continuer à occuper les lieux. L'activité agricole ainsi que la construction et l'urbanisation ont parfois acquis une dimension militante pour ne pas laisser l'espace vide et mettre un frein à la colonisation¹⁴. Le développement acquiert alors un tout autre sens puisqu'il s'agit avant tout de ne plus dépendre de l'occupant israélien et de ne pas rester vulnérables aux diverses pressions et aux mesures de coercition¹⁵. Un mouvement qui culmine à la fin des années 1980, au moment de la première *intifada*¹⁶, et qui tend à retrouver un nouveau souffle depuis quelques années, en particulier dans la bande de Gaza.

La paix par le développement... sous occupation

Le processus de paix qui a débuté dans les années 1990 a pourtant cela de particulier qu'il conduit la direction palestinienne à endosser elle-même cette dissociation entre économique et politique, se faisant ainsi le relai de cette pratique contre-insurrectionnelle contre son propre peuple. Les accords d'Oslo ne mettent pas fin à l'occupation israélienne et renvoient à plus tard les négociations relatives au règlement permanent. Ceux-ci prévoient en revanche que certaines prérogatives civiles et administratives soient transférées à une « Autorité palestinienne intérimaire autonome » et qu'une coopération soit engagée entre cette dernière et Israël

14| Dakkak I., « Development from Within: A Strategy for Survival », dans George T. Abed (ed), *The Palestinian Economy: Studies in Development Under Prolonged Occupation*, Londres, Routledge, 1988.

15| Tabar L., « People's Power: Lessons from the First Intifada », in *Critical Readings of Development under Colonialism: Towards a Political Economy for Liberation in the Occupied Palestinian Territories*, Ramallah, Rosa Luxemburg Foundation/Center for Development Studies, 2015.

16| « Soulèvement » en arabe, le terme *intifada* est spécifiquement employé pour désigner un mouvement insurrectionnel large et populaire des Palestiniens contre l'occupation israélienne.

sur les plans économique et sécuritaire. À cela s'ajoute l'engagement pris par la Communauté internationale de soutenir financièrement la participation des Palestiniens au processus de paix.

Il s'agit alors explicitement de rendre tangibles pour la population palestinienne les « bénéfiques de la paix », en promouvant le développement économique des territoires¹⁷. C'est ainsi que la Banque mondiale est chargée de définir et de poser le cadre dans lequel sera employée cette aide internationale. Celle-ci va de ce fait procéder au traitement technique de questions éminemment politiques, puisque nous sommes là au cœur des rapports entre Palestiniens et Israéliens, sans qu'à aucun moment elles ne soient posées en des termes politiques. Autrement dit, sans que jamais ne soient engagées des considérations relatives au statut final des négociations, aux revendications politiques des Palestiniens ou même à la souveraineté de leur État.

Il s'agira en revanche d'identifier les « besoins économiques » qui permettront une coopération effective et immédiate entre toutes les parties, étant entendu que le développement et l'intégration économique seraient la voie la plus sûre vers la paix politique. L'agenda est ici ostensiblement d'inspiration néolibérale. L'accent est mis en effet sur la croissance et la compétitivité du secteur privé, la libéralisation financière et l'intégration dans l'économie régionale et mondiale. Fait également révélateur, l'Autorité palestinienne n'y est envisagée que d'après ses fonctions dans l'économie, déclinées sous différentes formes (secteur public, cadre légal, système fiscal, dépenses publiques, infrastructures, services sociaux) et le

renforcement des institutions palestiniennes n'a d'autre raison d'être que celle d'entretenir un climat favorable à l'activité économique.

Sur le terrain, l'AP voit pourtant son champ de compétence sévèrement limité par le contrôle qu'exercent les Israéliens sur la majeure partie des territoires. Elle se retrouve par ailleurs totalement dépendante financièrement du reversement des taxes perçues par les autorités israéliennes sur les importations palestiniennes, qui n'hésitent pas à les confisquer dans une logique ouvertement punitive, ainsi que par l'attribution de l'aide internationale, non moins discrétionnaire et politiquement conditionnée. L'AP se voit par conséquent toujours forcée de prouver sa « bonne conduite » pour continuer à bénéficier de l'aide nécessaire à sa survie, négligeant en cela sa légitimité interne vis-à-vis de sa propre population.

Ainsi alors même que la colonisation se poursuit et que les Palestiniens sont confrontés à nouveau à un haut niveau de violence et de répression, l'AP est quant à elle exhortée à poursuivre toujours plus loin les réformes pour « assainir » ses institutions et établir une économie de marché dans les TPO. Ces prescriptions ont par ailleurs trouvé un écho favorable auprès des dirigeants de l'AP, en particulier après 2007, comme peuvent l'attester les diverses politiques de libéralisation des entreprises par les gouvernements palestiniens successifs depuis une dizaine d'années¹⁸. Cela se reflète également dans le développement acharné d'un appareil de sécurité palestinien.

17 | World Bank, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, vol. 1, Washington DC, World Bank, septembre 1993, p. VII.

18 | Khalidi R., Samour S., « Neoliberalism as Liberation: The Statehood Program and the Remaking of the Palestinian National Movement », *Journal of Palestine Studies*, Vol. XL, hiver 2011, p. 6-25.

Cet appareil a en effet été réorganisé sous la supervision des États-Unis et constitue aujourd'hui un dispositif imposant dans la coopération avec Israël contre toute forme d'opposition aux accords d'Oslo et de résistance à l'occupation. Or de fait, toutes ces mesures ont également contribué au renforcement d'une élite palestinienne composée de hauts fonctionnaires de l'AP, de capitalistes palestiniens et de responsables d'ONG. Leur prospérité est d'abord liée à l'afflux de capitaux étrangers, à l'importation de produits de consommation, à la prestation de services et à la construction, des secteurs qui ne sont que peu affectés par l'extension des colonies israéliennes, ou même par l'absence manifeste de toute souveraineté¹⁹.

L'effondrement de l'appareil productif palestinien et l'afflux de financements étrangers ont, pour finir, amené l'AP à s'imposer en tant qu'acteur socioéconomique inévitable dans les TPO, l'emploi dans le secteur public étant devenu la principale source de revenu pour de très nombreuses familles. Il constitue également un moyen pour l'AP d'acheter la paix sociale et de prévenir les mobilisations collectives de tous ordres²⁰. Dans un tel contexte, la compression du volume de l'aide destinée à couvrir le déficit budgétaire depuis quelques années et l'empressement de la BM à exiger une réduction des dépenses publiques semble bien devoir aboutir à une amplification des mouvements de protestation et à une fragilisation accrue de l'édifice politique palestinien²¹.

19 | Hanieh A., *Lineages of Revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle East*, Chicago, Haymarket Books, 2013.

20 | Hanafi S., Tabar L., « Donor Assistance, Rent-seeking and Elite Formation », dans Amundsen (I.), Khan (M.H.), Giacaman G., eds., *State formation in Palestine: viability and governance during a social transformation*, Londres/N.Y., Routledge Curzon, 2004.

21 | Labadi T., « Les fonctionnaires de Gaza otages des rivalités entre le Hamas et l'Autorité », *Orient XXI*,

(Re)penser l'alternative ?

Aussi malgré l'apparente neutralité des objectifs de paix et de développement, l'aide participe-t-elle bien d'une réorganisation normative et policée des rapports de pouvoir entre « belligérants » et, ceci, jusqu'au sein de la société palestinienne. Il faut prendre au sérieux, dès lors, la vocation prescriptive et normative du discours de la BM et plus largement de tout discours sur le développement palestinien, ainsi que sa propension à vouloir produire du consensus. Celui-ci passe en effet de fait significativement sous silence non seulement l'asymétrie des rapports entre Palestiniens et Israéliens, mais aussi celle qui s'établit entre ceux qui parlent et agissent au nom du développement et ceux qui en constituent l'objet ou la cible.

Car force est de constater que l'adoption du modèle néolibéral de développement et de construction de la paix, tel que promu par la Communauté internationale et endossé par l'AP, n'a pas remis en cause le régime colonial de peuplement israélien, lui donnant même l'occasion de se renouveler. Aujourd'hui, alors que la division interne palestinienne perdure dans un environnement régional fortement polarisé, la destruction du tissu économique palestinien constitue un sérieux défi à l'existence même d'une entité politique propre, ce qui en retour condamne probablement toute perspective de développement économique.

La multiplication, ces dernières années, des tentatives pour formuler des modèles de développement alternatifs à celui de la Banque et de ses partenaires semble bien indiquer l'épuisement du « paradigme d'Oslo »²², ainsi qu'une volonté de réintroduire de la conflictualité dans le discours économique²³.

12 juin 2017, <https://bit.ly/2ECGmbT>.

22 | En référence au contexte issu de la signature de l'accord d'Oslo en 1993 entre Israël et l'OLP.

23 | Je renvoie tout particulièrement au numéro spé-

En examinant les effets de l'aide sur la société palestinienne, et notamment son rôle dans la gestion et dans la dépolitisation du conflit avec Israël, quelques travaux ont ouvert de nouvelles perspectives de recherche qui tiennent compte, au côté d'autres considérations, de l'état de captivité dans lequel se trouvent généralement les *bénéficiaires vis-à-vis* des bailleurs.

La question dès lors, si l'on se donne pour objet de penser le développement économique, n'est pas (uniquement) celle de l'élévation ou non du niveau de vie de la population. L'occupation israélienne et plus généralement le conflit ainsi que la dépendance palestinienne à l'égard de l'aide internationale ne sauraient être considérés comme des données exogènes affectant l'économie. L'effort de développement répond inévitablement à des enjeux qui sont proprement politiques. De même que tout discours à son sujet apparaît comme nécessairement problématique puisqu'engagé, le plus souvent à son insu, dans un conflit de représentation quant à ses finalités et à ses modalités légitimes.

cial sur le développement économique palestinien du *Journal of Palestine Studies* (vol. 45, n° 4, été 2016), et notamment à l'article introductif de Raja Khalidi (« Twenty-First Century Palestinian Development Studies », p. 7-15) et à celui d'Adam Hanieh (« Development as Struggle: Confronting the Reality of Power in Palestine », *Journal of Palestine Studies*, p. 32-47). Voir également Shweiki O., Turner M., ed., *Decolonizing Palestinian Political Economy: De-development and Beyond*, New York, Palgrave Macmillan, 2014 et l'ouvrage collectif *Critical Readings of Development under Colonialism: Towards a Political Economy for Liberation in the Occupied Palestinian Territories*, Ramallah, Rosa Luxemburg Foundation/Center for Development Studies, 2015.